

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)1942/11-12號文件

檔 號：CB2/PS/1/10

### 福利事務委員會

#### 退休保障事宜小組委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報退休保障事宜小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

#### 小組委員會

2. 福利事務委員會(下稱"事務委員會")在2010年12月18日的會議上通過一項議案，促請政府當局立即成立一個跨部門的專責委員會研究落實全民退休保障的方案，並建議在事務委員會轄下成立一個小組委員會跟進全民退休保障的議題。在事務委員會其後於2011年1月10日舉行的會議上，委員商定應委任一個小組委員會，研究與退休保障有關的事宜，並跟進有關為全港市民推行全民退休保障計劃的建議。內務委員會在其2011年1月21日的會議上批准小組委員會在2011年4月底開始運作。小組委員會的職權範圍及成員名單分別載於**附錄I及II**。

3. 小組委員會由張國柱議員擔任主席，先後舉行了12次會議。小組委員會曾在兩次會議上，聽取團體就不同的關注事項表達意見，並研究多個社區組織及政治團體提出的5個退休保障模式。曾向小組委員會表達意見及陳述其建議的退休保障模式的團體及組織名單，分別載於**附錄III及IV**。

#### 小組委員會的商議工作

4. 小組委員會曾研究現行三根支柱退休保障模式的成效、推行全民退休保障計劃的建議，以及不同的擬議退休保障模式。為協助進行工作，小組委員會曾要求立法會秘書處資料

研究部進行研究，探討澳洲、新西蘭、西班牙及台灣等選定海外地方所採納的退休保障制度。題為"選定地方的退休保障制度"的研究報告[RP01/11-12]，已於2012年5月發給委員。在商議過程中，小組委員會曾借鑒這些地方的退休保障制度。小組委員會的商議工作綜述於下文各段。

### 三根支柱退休保障模式

5. 世界銀行在1994年發表了《扭轉老年危機：保障老人及促進增長的政策》(Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth)報告書，就長者的退休保障事宜提出解決方法。報告書列出長者經濟保障計劃的三大目標，就是保險、將入息再分配和儲蓄。世界銀行提出，結合不同的財務保障計劃(即三根支柱方式)較使用單一方式能更有效地達致上述目標，並能更確切地為長者提供經濟保障。該三根支柱分別是 —

- (a) 第一支柱：強制性、非累積制、由政府管理的待遇確定型制度；
- (b) 第二支柱：強制性、累積制、由私人機構託管的繳費確定型制度；及
- (c) 第三支柱：自願性的職業或個人退休計劃。

6. 據政府當局表示，香港一直推行三根支柱模式的退休保障：無需供款的社會保障制度(包括綜合社會保障援助(下稱"綜援")，以及由高齡津貼和傷殘津貼組成的公共福利金(下稱"福利金")計劃)、強制性公積金(下稱"強積金")制度，以及個人自願儲蓄。每根支柱均有不同的對象，並針對他們的不同需要。第一支柱主要是為經濟困窘的長者提供入息補助，以及透過大致無需經濟審查的高齡津貼和傷殘津貼給予長者一些財政支援。第二支柱則主要為在職人士提供退休收入保障。至於第三支柱，香港市民向來以儲蓄的方式為退休生活費作準備，加上受傳統文化的影響，子女通常會供養父母作為盡孝的表現；因此，第三支柱亦為長者提供重要的經濟支援。

7. 據委員從政府當局方面瞭解所得，接近八成年滿65歲或以上的長者，正獲得社會保障制度下不同類別的援助或津貼；年滿70歲或以上的長者獲援助或津貼的比例更達89%。在強積金方面，截至2011年3月底，全港已有近251萬名僱員及自僱人士和246 000名僱主正參加強積金計劃。在強積金制度下累積的資

產總值超過3,782億元。連同其他退休保障計劃，現時85%的就業人口已有某種形式的退休保障安排。

8. 委員從政府統計處(下稱"統計處")於2010年7月所作的最新推算察悉，年滿65歲或以上的人口將由2009年的89萬人增至2019年的133萬人、2029年的206萬人以至2039年的249萬人。他們所佔的人口比例，推算將由2009年的13%顯著上升至2039年的28%。人口高齡化的速度在2019年前比較慢(該年的比例為17%)，但在之後的10年將會加快(2029年的比例為25%)，在推算期的最後10年則會放緩。於2010年至2039年整個推算期內，65歲或以上人口平均每年增長3.5%，同期香港人口平均每年增長0.8%。此外，人口的年齡中位數推算由2009年的40.7上升至2039年的47.6，顯示了本港人口高齡化的趨勢。

### 三根支柱退休保障模式的成效

9. 議員深切關注到，現行的三根支柱退休保障模式在保障本港所有市民的退休生活方面的成效，特別是貧困長者、低收入人士及非從事經濟活動的勞動人口。由於在戰後1950及1960年代嬰兒潮出生的眾多人口已逐漸步入老年，在未來20年，香港長者人口的比例將會激增。然而，委員察悉並關注到，現今長者倚賴第一支柱(即社會保障制度)及第三支柱(即儲蓄及子女供養)作為退休生活費主要來源的比例日漸上升。

10. 委員贊同很多團體的意見，認為當局有需要及早作好計劃，以應付日趨老化的人口所帶來的各種挑戰，確保所有長者的經濟得到保障，可有尊嚴地安享晚年。他們認為有必要解決退休保障不足的問題，並強烈籲請政府當局從速就推行全民退休保障計劃展開研究，不應再作拖延。政府當局認為，香港的長者並非單靠某一支柱，而是有多方面的支援(包括經濟性及非經濟性支援)，為退休生活提供保障。

#### *(a) 無需供款的社會保障制度*

11. 目前，政府當局於2009年將普通高齡津貼及高額高齡津貼金額劃一提高至1,000元，並根據既定機制，在參考社會保障援助物價指數所反映的通脹／通縮情況後，每年調整津貼的金額。經最近於2012年2月所作的調整後，高齡津貼金額已上調5.2%至1,090元。據委員瞭解，以個人名義申領綜援的長者，無論是否與家人同住，均須提交有關經濟狀況的聲明，供社會福利署(下稱"社署")核實他們是否有其他收入來源或與其他家庭

成員的經濟聯繫，以便評估他們所需的援助。至於長者申領綜援的資產限額，單身長者的資產限額為36,000元。

12. 委員察悉並關注到，很多貧困長者依靠每月1,090元的高齡津貼過活，並因標籤效應而選擇不申領綜援。小組委員會發現的其中一個棘手問題，就是長者須以家庭為單位申領綜援。就此，小組委員會一再促請政府當局廢除此項規定，讓長者可以個人名義申領綜援。

13. 政府當局解釋，綜援計劃旨在向貧困家庭提供經濟援助，以應付基本生活需要。申請綜援須以家庭為單位，因為家庭成員之間理應互相幫助扶持。倘若住戶通過資產審查，而該住戶的總收入同時亦經評定為不足以應付其綜援計劃下的認可需要，該住戶便可獲發綜援金以補不足。此外，倘若申請綜援的家庭中有年老成員，自住物業的價值可獲全數豁免計算為資產的一部分。政府當局向委員保證，遇有特殊個案，例如長者與家人的關係不和諧或子女有特別原因不能供養長者，社署會按個別情況作出考慮，容許有需要的長者以個人名義申領綜援。

14. 委員仍然認為，高齡津貼及綜援並非退休保障計劃。高齡津貼的設計是假設長者會由家人照顧，而有關津貼是他們的額外收入來源。至於綜援計劃，則是當局為貧困人士提供的安全網。政府當局有責任盡早為全港所有市民制訂可持續的退休保障制度。

#### (b) 強積金制度

15. 《強制性公積金計劃條例》(第485章)訂明，除非獲得豁免，僱主及僱員均須各自以僱員有關入息5%，向註冊強積金計劃供款，計算供款的有關入息訂有上限和下限，目前分別為20,000元<sup>1</sup>及6,500元；而該上限和下限亦適用於須以其有關入息5%作供款的自僱人士。然而，如僱員或自僱人士的有關入息低於最低有關入息水平，則無須作出強積金供款；而其僱主須為他作出強積金供款。如僱員或自僱人士的有關入息高於最高有關入息水平，則無須就超逾該水平的款額作出強制性供款；而其僱主亦無須就該部分的款額為僱員供款。

16. 委員察悉，在2009年，退休前賺取平均工資一半的強積金計劃成員，其收入替代率<sup>2</sup>只有35.4%。委員強烈認為，強積金

<sup>1</sup> 最高有關入息水平將於2012年6月起由20,000元調高至25,000元。

<sup>2</sup> 收入替代率比較個別人士於退休前後的消費力。例如，若收入替代率為35%，即表示某人退休前能消費100元，退休後仍能消費35元。

制度未能惠及現時的長者及沒有工作的人士，例如家庭主婦。此外，散工因不符合連續受僱的資格準則而無須作出強積金供款。即使從較長遠的角度來看，鑑於金融市場市況波動，加上強積金管理費用高昂，強積金對低收入人士的助益相當有限。再者，由於現時僱主在《僱傭條例》(第57章)下獲准將其為僱員作出強積金供款所得的累算權益抵銷遣散費或長期服務金，所餘款項對於按合約受僱的僱員而言，亦不足以提供充裕的退休保障。

17. 據政府當局表示，強積金制度旨在協助就業人口儲蓄以為退休作準備。強積金制度與另外兩根支柱互相補足。計劃成員可決定是否藉自願性供款或其他投資，增加其退休儲蓄，以取得更佳保障。直接由僱員作出的自願性供款，總額由2008年的5.52億元增至2010年的8.16億元，增幅達48%。

18. 委員從政府當局方面察悉，約85%的就業人口目前正受某種形式的退休保障；而在實施強積金制度前，只有三分之一的就業人口受到保障。在回報方面，強積金制度自2000年12月1日推出以來至2011年3月，扣除費用後的年率化內部回報率為5.4%。政府當局認為，隨着累算權益日積月累，強積金制度在加強勞動人口退休保障方面的整體重要性將會提高。

19. 至於對沖安排，政府當局表示，在強積金制度實施以前，《僱傭條例》已容許僱主以其就退休計劃作出的供款，抵銷遣散費或長期服務金。這項對沖安排沿用已久，將其延伸至強積金計劃，是經過廣泛諮詢及平衡各方考慮後達致的成果。由於此事涉及整體勞資關係的問題，倘要就此項安排作出任何改變，必須取得僱員和僱主雙方的共識。政府當局在現階段並無計劃檢討有關安排。

20. 政府當局向委員保證，當局與強制性公積金計劃管理局(下稱"積金局")一直緊密合作，檢討和優化強積金制度的各項運作安排。特別值得一提的是，政府當局及積金局會繼續致力透過提高市場透明度及促進市場競爭，以降抵強積金基金的管理費用。積金局推出了多項措施，包括於2004年發出《強積金投資基金披露守則》，以及於2007年在其網頁設立了"網上收費平台"，以提高收費的透明度，促進市場競爭。財政期於2009年7月至2010年6月期間終結的強積金基金，平均基金開支比率為1.82%；與財政期於2006年4月至2007年3月期間終結的強積金基金相比，減幅超過一成。

21. 政府當局進一步表示，在現階段，當局的目標是爭取在本立法年度通過規管強積金中介人的《2011年強制性公積金計

劃(修訂)(第2號)條例草案》，讓"僱員自選計劃"可於2012年11月落實生效，以增加市場競爭及促使收費下調。政府當局又計劃就相關附屬法例提出擬議修正案，以期於2012年5月內改善強積金補償基金的徵費機制。倘若擬議修正案獲得通過，2012年第四季可暫緩徵收款額相等於強積金計劃資產淨值0.03%的徵費，從而進一步調低強積金的基金開支比率。

### (c) 個人儲蓄

22. 考慮到在1950及1960年代嬰兒潮期間出生的人士的家庭人數日趨減少(他們沒有生育或僅育有一至兩名子女)，加上年青一代對供養年長父母的意欲不斷下降，委員贊同部分學者的意見，認為不能依靠家庭作為年長父母財政支援的主要來源。部分團體亦向小組委員會指出，低收入人士在年輕時根本無法累積足夠儲蓄，供晚年使用。

23. 政府當局強調，過往年間，當局一直擔當積極的角色，以優惠收費為長者提供各類社區支援、醫療及住宿照顧服務。當局亦推行各項措施，包括優先為長者編配公共房屋及提供供養父母免稅額。政府當局認為，此等措施在某程度上資助長者的日常生活及個人護理開支，並為他們提供金錢以外的多元化支援，與財政支援同樣重要。

### 三根支柱模式的可持續性

24. 委員要求政府當局評估三根支柱的財政可持續性。政府當局認為，倘要準確評估三根支柱的財政可持續性，會有一定的難度。鑑於香港社會近年經歷了不少變化，一些新發展(包括增加高齡津貼金額、於2011年5月實施法定最低工資、建議修訂強積金供款的最低及最高有關入息水平、建議推行供款式的醫療融資計劃等)，均對長者的經濟收入構成一定影響。中央政策組現正因應最新的情況，深化其就本港退休保障制度的研究，以評估現有制度的可持續性，以及研究改善及優化各根支柱的方法。

25. 政府當局表示，根據中央政策組的粗略估計，由於長者人口增加，在未來30年，第一支柱的財政負擔將會加重。然而，隨着第二支柱下的強積金計劃日漸成熟，累算權益增加，這根支柱會漸趨穩固並起更大的作用。至於第三支柱，估計隨着經濟增長，收入增加，以及更多人養成儲蓄的習慣，個人儲蓄亦會有所增加，並彌補可能減少的家庭支援。長遠而言，這根支柱亦可持續。因此，整體而言，香港的三根支柱制度應是財政上可持續的。

## 中央政策組就退休保障進行的研究

26. 據政府當局表示，中央政策組曾探討退休保障的課題，並於2007年至2010年期間完成了5項相關的研究，該5項研究的摘要載於**附錄V**。整體而言，該等研究的結果顯示，本港現行退休保障模式下的三根支柱能夠互相補足，現在和將來也會起這樣的作用。中央政策組正就最近的社會及經濟發展，深化其所進行的相關研究。

27. 委員批評政府當局以中央政策組的研究作為拖延藉口，推卸其對研究長者退休保障不足問題的責任。委員籲請政府當局公開中央政策組的所有研究結果，並且就為香港不斷老化的人口提供退休保障的未來路向諮詢公眾意見。

28. 委員認為，如政府當局及／或中央政策組不向委員提供中央政策組對本港退休保障制度研究的詳情，尤其是有關"現今一代及未來一代退休人士經濟狀況及退休計劃之住戶調查"及"香港退休保障制度三根支柱可持續性的研究"的結果，與政府當局繼續討論此課題並無意義。中央政策組及兩項研究的研究小組拒絕應小組委員會的邀請出席會議，以告知委員兩項研究的初步結果，但已作出書面回覆。

29. 中央政策組在向小組委員會所作的回覆中表示，有關研究尚在進行。由於退休保障涉及龐大公共資源，有需要作出更客觀可靠的推算和判斷。為此，中央政策組的研究工作包括展開一個全港住戶調查，涵蓋10 000個住戶，以瞭解本港長者的最新經濟狀況及他們的退休計劃。調查已於2012年2月展開，預計最快可於2012年年底有初步結果，以作詳細分析。中央政策組考慮調查結果後，會進一步推展其就本港退休保障制度所進行的研究。中央政策組又告知委員，政府當局會考慮研究結果和其他相關因素，例如傳統社會及家庭價值觀、退休制度的可持續性，以及有需要維持簡單稅制等。

30. 委員對中央政策組的回應表示強烈不滿。在2012年5月8日的會議上，小組委員會通過一項議案，譴責中央政策組拒絕公開其就退休保障課題進行研究的結果，以利便公眾討論。

31. 委員認為中央政策組沒有必要因應社會及經濟的改變，深化其就退休保障進行的研究，因為經濟波動並非罕見。中央政策組所進行的研究耗時甚久，實在不可接受。委員認為，政府當局以中央政策組尚未完成研究為藉口，拖延推行全民退休保障計劃。

## 對三根支柱模式的改革

32. 委員察悉，世界銀行在2005年發表了《21世紀老年入息的支援——退休金制度及改革的國際視野》(Old Age Income Support in the 21<sup>st</sup> Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform)報告書，建議在其三根支柱模式上加入兩根支柱——

- (a) 支柱零：無需供款的基本退休金計劃，由國家出資，目的是為老年人提供最低程度的保障；及
- (b) 第四支柱：非財政支援，包括可取得的非正規支援(例如家庭支援)、其他正規社會保障計劃(例如醫療護理及／或房屋)，以及其他個別金融及非金融資產(例如自置居所及在適用情況下提供的逆向按揭)。

委員籲請政府當局，在改革退休保障制度時參考世界銀行提倡的五根支柱模式，並在香港推行全民退休保障計劃。

33. 政府當局認為，該5根支柱組合起來，形成一個多根支柱退休制度。世界銀行指出，多根支柱模式只是一個框架，而非劃一藍本。各地的退休保障制度可以是多樣性的，支柱的數目也可不同。各地要審慎選擇，以免支柱間互相衝突，因而影響預期的效果。至於如何選擇，則取決於各地的情況，尤其需要考慮現行的退休保障計劃(和其他相關的公共政策)、特殊的改革需要、金融市場的管理能力和發展情況等因素。

34. 行政長官在2011年5月19日的立法會答問會上指出，現行的強積金制度是經多年討論之後得出來的社會共識。面對人口老化問題，能夠在全民退休保障制度下負擔供款的年青一代將會越來越少。為了確保全民退休保障制度的可持續性，政府難免要透過加稅，為制度作出更大承擔，亦難免要僱員和僱主背上更大的供款負擔。政府當局認為，倘要於短期內強求社會取得共識。以進行如此重大且影響深遠的社會改革，是不切實際的。

35. 委員察悉，行政長官在2011-2012年度施政報告中發表類似的言論。行政長官重申，社會對推行全民退休保障計劃難以取得共識。政府剛剛實行了最低工資，並正研究自願參與的醫療保障計劃及檢視如何優化強積金計劃；若對現行制度作根本性改變，以資源再分配的方法處理退休保障問題，是不切實際的，中產和專業人士現時普遍不會接受。況且，低收入人士在退休及基本生活上可享有一定保障。因此，優化現行的退休保障制度，是更有建設性的做法。

36. 委員強調，面對人口日漸老化，政府當局應抓緊人口結構轉變所帶來的機遇，全面檢討香港現行三根支柱退休保障模式，而非進行零零碎碎的修補。

### 擬議退休保障模式

37. 對於政府當局抱持不推行擬議全民退休保障制度的立場，小組委員會表示非常失望。委員強調，社會大眾已異口同聲地表明對此事的看法，並呼籲當局盡早落實全民退休保障計劃。

38. 為了讓小組委員會能夠進一步討論此課題，小組委員會曾在其5次會議上研究由社區組織和政治團體提出的下列5個退休保障模式。

#### *(a) 公共專業聯盟提倡的全民退休金計劃*

39. 公共專業聯盟在2011年10月31日的小組委員會會議上陳述設立全民退休金計劃的建議。建議詳情及相關假設載於**附錄VI**。根據公共專業聯盟倡議的方案，所有65歲或以上的永久性居民均符合資格每月領取3,000元，無須通過資產入息審查，由政府、僱主及僱員三方共同供款。除向強積金計劃作出現行強制性供款外，僱主和僱員各須額外向擬議計劃作出相當於僱員每月入息2.5%的供款，受限於5萬元的最高入息水平。每月入息低於6,500元的僱員則無須向擬議計劃作出供款。

40. 公共專業聯盟在提出其擬議模式時，建議對現行社會保障制度作出若干項優化，以期以每月退休金取代長者標準綜援金和高齡津貼。此舉可避免須經資產入息審查的綜援對受助長者造成社會標籤效應。公共專業聯盟亦就強積金制度下的累算權益的使用，提出了一些優化現行安排的措施。有關措施臚列於其建議(載於附錄VI)中。

41. 部分委員關注擬議計劃的可持續性。公共專業聯盟就其擬議模式表示，政府須在首5年向退休基金作出一筆過500億元的注資，其後每5年再注資250億元。據公共專業聯盟表示，到了2023年和2060年，可得盈餘分別為3,101億元和4,040億元，但前提是擬議模式必須在2012年實施。公共專業聯盟警告，倘若實施日期由2012年延至2017年，首5年累積的盈餘估計會由686億元減至574億元，因為如此拖延會對其後各年的年率化回報有直接影響。

42. 公共專業聯盟強調，如果政府不推行全民退休保障計劃，用於長者綜援和福利金的公共開支將於2031年飆升至310億元，相當於2002-2003年度的3倍。

(b) 爭取全民退休保障聯席(下稱"聯席")提倡的全民退休金計劃

43. 聯席在2011年11月28日的小組委員會會議上陳述其有關推行全民退休金計劃的建議。建議詳情及相關假設載於**附錄VII**。

44. 根據聯席提倡的計劃，所有65歲或以上的香港居民均有資格每月領取3,000元，無須通過資產入息審查，由政府、僱主及僱員三方共同供款。僱主和僱員均須把現行強積金強制性供款的50%(即僱員每月入息的2.5%)注入擬議計劃，受限於3萬元的最高入息水平。入息低於6,500元的僱員，則無須向擬議計劃作出供款。擬議計劃實施後，僱主和僱員雙方向強積金計劃作出的強制性供款均會相應地減少。至於政府的供款，政府會把用作長者綜援標準金及高齡津貼的經常開支轉入擬議計劃。此外，政府須一筆過注資500億元，作為該計劃的啟動基金。

45. 除就強積金制度及社會保障制度提出上述優化措施外，聯席亦建議，對於年度利潤高於1,000萬元的公司，其利得稅增加1.9%，所得稅收將會用作擬議計劃的經常性注資。

46. 根據聯席的精算結果，到了2039年，預計盈餘可達1,167億元；而根據統計處公布的最新統計數字，到了2060年，累計盈餘仍會維持正數。

47. 委員察悉，依聯席之見，全民共享和無需供款的退休金計劃，對於紓緩老年貧窮的問題至關重要，有助避免長者被社會標籤為依賴社會福利；為防止濫用公共資源而用於維持資產入息審查及監控機制的行政費用，亦得以盡量減低。此外，聯席認為稅收是一種在貧富兩者之間重新分配財富的較公平方式。

(c) 民主建港協進聯盟(下稱"民建聯")提倡的三級制退休保障養老金計劃

48. 小組委員會曾在2012年1月17日的會議上研究民建聯的建議：設立無需供款的三級制退休保障養老金計劃，以應付65歲或以上屬香港永久性居民並連續在港居住滿7年的長者的經濟需要。建議詳情及相關假設載於**附錄VIII**。擬議計劃的主要特點載列如下 ——

- (i) 第一級計劃：所有合資格長者每月均會獲發1,030元，相當於每月高齡津貼金額，無須通過資產入息審查。高齡津貼計劃隨之由養老金計劃取代。
- (ii) 第二級計劃：領取第二級津貼的受惠人每月會獲發2,070元，即第一級津貼金額的兩倍。合資格長者必須通過入息及資產審查，與普通高齡津貼的相同，即每月入息限額為6,450元，資產限額為177,000元，不包括自住物業的價值。
- (iii) 第三級計劃：領取第三級津貼的受惠人每月會獲發3,105元，即第一級津貼金額的3倍。合資格長者必須通過入息及資產審查，每月入息限額為6,450元，資產限額為88,500元，不包括自住物業的價值(即第二級資產限額的一半)。

49. 據民建聯表示，僱主和僱員向強積金計劃作出的強制性供款將會維持不變，但擬議養老金計劃下的資產審查，會把強積金累算權益視為資產。此外，綜援計劃維持不變，但合資格長者須在綜援和養老金兩者之間選擇申領其中一項。然而，合資格殘疾長者可繼續領取傷殘津貼。

50. 至於經費來源，民建聯推算，政府在高齡津貼經常開支之上，額外提供約92億元的經常撥款，便足以應付推行擬議計劃所招致的額外經常開支。

51. 民建聯認為，其擬議模式建基於下述假設：有限的公共資源應該用來應付有需要人士的財政需要。入息及資產審查相當簡單，申請人自行申報便可。擬議模式將會彌補現行強積金制度及長者綜援計劃的不足。

(d) *香港社會保障學會(下稱"社保學會")提倡的全民退休金計劃*

52. 小組委員會曾在2012年2月21日的會議上研究社保學會提倡的全民退休金計劃。建議詳情及相關假設載於**附錄IX**。

53. 據社保學會表示，其擬議計劃分為兩層。所有65歲或以上香港永久性居民均有資格參加第一層全民退休金計劃，無須通過資產入息審查。每月津貼金額會根據相當於上一年度全港平均每月工資20%的工資替代率釐定，預計在計劃實施後，2014年的金額將為3,800元。在擬議計劃下，政府、僱主及僱員三方須共同供款。值得注意的是，僱主須作出相當於僱員每月

入息6%的供款，而僱員作出相當於其每月入息2%的供款(受限於最低入息水平，相當於平均每月工資的50%)。至於自僱人士，則須作出相當於其每月入息4%的供款(受限於最低入息水平，相當於平均每月工資的兩倍或以上)。政府須作出相當於僱員入息4%的供款。此外，社保學會建議，在有需要長者均獲編配免費公屋單位的假設上，以全民退休金計劃取代現行的高齡津貼及長者綜緩標準金。

54. 社保學會亦提出第二層"中央公積金"，透過對現行強積金制度的運作採取一些優化措施，例如該制度下的基金提供保證回報率，改善退休保障制度。就業人口可自願參加第二層計劃。

55. 部分委員察悉，擬議模式並非旨在就政府、僱主及僱員所作的供款設定入息上限；他們關注到，高入息羣組會強烈反對有關建議。社保學會指出，在亞洲國家，僱主和僱員向全民退休基金作出的平均供款分別為僱員入息的11%和7%。由於勞工成本佔總經營成本20%至30%，僱主為全民退休基金作出相當於僱員入息6%的供款，對僱主的財政影響輕微。

56. 對於委員關注擬議全民退休保障模式的可持續性，社保學會回應時表示，到了2039年，65歲或以上的人口會增至249萬，屆時擬議計劃仍可持續。

#### (e) 公民黨提倡的全民退休保障基金

57. 公民黨在2012年3月16日的小組委員會會議上簡介其建議，提倡設立由香港金融管理局管理的全民退休保障基金。建議詳情及相關假設載於**附錄X**。

58. 根據公民黨的建議，所有65歲以上長者均符合資格每月領取3,000元退休金(金額會因應通脹調整)，無須通過資產入息審查，由政府、僱主及僱員三方共同供款。具體而言，僱主和僱員均須將現行強積金強制性供款的60%(即僱員每月入息的3%)注入擬議基金，受限於25,000元的最高入息水平。倘若僱員每月入息低於6,500元，便無須供款。至於政府，則須將長者綜援個案的標準金(上限為3,000元)及所有高齡津貼撥入擬議基金。公民黨亦建議政府額外一筆過向基金注資500億元，其後每5年作出等值於500億元的注資。

59. 公民黨強調，擬議模式是較佳的方法，因其並無建議加稅，與現行強積金供款相比亦不會增加僱主和僱員的供款負

擔。然而，根據統計處公布的最新統計數字，擬議模式可持續至2060年；而到了2060年，預計盈餘可達3,097億元。

60. 為讓長者能在社區安老，公民黨認為，除來自擬議基金的每月津貼外，高額傷殘津貼和綜援計劃下的租金津貼亦應繼續支付予福利金計劃的現有合資格受惠人。此外，政府當局應為長者提供免費公共醫療服務。

61. 小組委員會曾考慮的上述5個擬議退休保障模式的重點摘要載於**附錄XI**。

### 政府當局的回應

62. 政府當局表示，本港現行的三根支柱退休保障模式，參考了世界銀行的多根支柱模式，而三根支柱是互相補足的。世界銀行曾經指出，多根支柱模式只是一個框架，而非劃一藍本。各國可因應當地的情況，調整有關原則。在1990年代初期，政府當局已透過公眾諮詢蒐集市民對推行老年退休金計劃的意見。市民對此計劃意見分歧，他們較偏向於個人帳戶形式的私人管理供款計劃。現行的三根支柱模式是經社會各界長時間討論後獲得採納的。

63. 就小組委員會考慮的擬議退休保障模式，政府當局強調，由於中央政策組現正研究本港的退休保障制度，並將於2012年向政府當局提交其初步研究結果，以供內部討論，因此政府當局無法就小組委員會正在審視的各個退休保障模式作出任何總結性評論。政府當局會把小組委員會的意見轉達中央政策組，以供考慮。儘管如此，委員得悉，考慮到公共資源有限，以及社會尚未就此課題達成共識，政府當局對於向所有合資格長者劃一發放每月約3,000元退休金的各項建議，表示有所保留。關於老年綜援個案能否有效地以擬議全民退休保障計劃取代，政府當局強調，受助長者的每月綜援金額與約3,000元的擬議每月退休金之間存在差異。值得注意的是，視乎受助長者的健康情況，他們可獲得的標準金額為每月2,445元至4,420元不等；而在計算適用於長者的特別津貼和補助金後，單身長者的平均每月綜援金額為4,133元。

64. 政府當局重申，一如行政長官早前表明的立場，政府當局認為，期望社會在短期內就推行全民退休保障達成共識，是不切實際的。檢討和改善現行的退休保障制度，才是更有建設性的做法。

## 小組委員會觀察所得

65. 經研究政府當局、團體及有關組織對本港退休保障制度的意見，以及向小組委員會提出的5個擬議退休保障模式後，小組委員會有若干意見和建議，現將其臚列如下 ——

- (a) 現時佔香港老年人口三至四成的最貧困長者，他們的經濟是否得到保障，讓他們可有尊嚴地安享晚年，是一個亟需解決的問題，但政府當局未有顯示其對保障全港市民退休生活的決心；
- (b) 鑑於現行的三根支柱退休保障模式存在缺點，政府當局以零碎的修補方式，改善現行退休保障制度的運作，無助於有效地應對人口老化的挑戰。鑑於現行的三根支柱退休保障模式成效不彰，社會的普遍共識是推行全民退休保障計劃；
- (c) 中央政策組有關本港退休保障制度的研究耗時甚久，不必要地拖延了就落實全民退休保障計劃進行的公眾諮詢；
- (d) 未來5年是落實全民退休保障計劃的最後黃金機會。倘若政府不盡快推行全民退休保障計劃，用於長者綜援和高齡津貼的公共開支將會隨人口老化而飆升；
- (e) 小組委員會察悉，大多數團體支持無須通過資產入息審查的退休保障制度，並表示對推行需資產入息審查的機制有很大的保留。小組委員會亦察悉，大多數團體強烈呼籲政府當局立即成立一個專責小組，以期公布就全民退休計劃的實施細節進行公眾諮詢的具體時間表；及
- (f) 鑑於缺乏足夠統計資料及政府當局對各個退休保障模式的具體意見，難以核實和評估向小組委員會提出的個別退休保障模式所採用的假設和推算，以及判斷有關模式是否可以持續。小組委員會已就此課題提供交流意見的平台，但無法就個別模式的優點進行深入研究。

## 小組委員會的建議

66. 小組委員會提出下列建議 ——

- (a) 政府應公開中央政策組就退休保障議題所作研究的全部結果，以利便公眾進行討論；
- (b) 雖然政府當局在推行全民退休保障計劃方面責無旁貸，但期望由現屆政府推展有關建議，是不切實際的。下屆政府應立即成立一個專責小組，負責研究此課題，以期在首年內擬定具體時間表，就各個方案及實施細節展開廣泛公眾諮詢，並制訂具體的執行方案；及
- (c) 由於中央政策組最早可於2012年年底公布其初步研究結果，事務委員會應在下一任期跟進此事。

67. 鑑於社會廣泛關注全民退休保障的課題，小組委員會進一步建議，尋求事務委員會支持根據《內務守則》第14A(h)條，要求內務委員會批准優先編配一個辯論時段予小組委員會主席，讓他在立法會會議上動議察悉本報告的議案，讓議員可就此課題發表意見及政府當局作出回應。

## 徵詢意見

68. 請委員察悉小組委員會的工作，並支持其建議。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2012年5月11日

## 附錄 I

### 福利事務委員會 退休保障事宜小組委員會

#### 職權範圍

研究與保障全民退休生活有關的事宜，並跟進有關為全港市民設立及推行全民退休保障的建議。

## 附錄II

### 福利事務委員會 退休保障事宜小組委員會

#### 委員名單

主席	張國柱議員
委員	李卓人議員
	梁耀忠議員
	譚耀宗議員, GBS, JP
	李鳳英議員, SBS, JP
	湯家驥議員, SC
	黃成智議員
	葉偉明議員, MH
	梁家傑議員, SC
	梁國雄議員
(合共 : 10位議員)	
秘書	馬淑霞小姐
法律顧問	易永健先生
日期	2011年10月31日

曾向退休保障事宜小組委員會  
發表意見的團體／學者／個別人士一覽表

1. 學峰社
2. 爭取全民退休保障聯席
3. 沙田居民權益會
4. 照顧者關注組
5. 飲食及酒店業職工總會
6. 天主教香港教區教區勞工牧民中心(新界)
7. 公民黨
8. 清潔工人職工會
9. 民主建港協進聯盟
10. 教區勞工牧民中心(新界)
11. 荃葵青區長者議會
12. 政府第一標準薪級員工總會
13. 基層發展中心
14. 香港民主民生協進會
15. 香港物業管理及保安職工總會
16. 香港天主教勞工事務委員會
17. 香港基督教工業委員會
18. 香港職工會聯盟
19. 香港家務助理總工會
20. 香港失明人互聯會
21. 香港婦女中心協會
22. 香港主婦聯盟
23. 香港社會保障學會
24. 香港婦女勞工協會
25. 廢除強積金陣綫
26. 勞資關係協進會
27. 葵涌邨居民權益關注組
28. 葵芳邨長者權益關注組
29. 工友權益聯社
30. 獅子山學會
31. 葵青區議會議員黃潤達先生
32. 街坊工友服務處
33. 同根社
34. 新界福傳大使
35. 北區就業問題關注組
36. 前衛生福利局副局長何永謙教授

37. 香港中文大學社會工作學系黃洪教授
38. 深水埗社區協會
39. 香港工會聯合會社會事務委員會
40. 香港中文大學學生會
41. 大坑東及南山村居民委員會
42. 老人權益中心
43. 港九勞工社團聯會
44. 正言匯社
45. 草根人
46. 香港社會服務聯會
47. 公共專業聯盟
48. 女工合作社
49. 葵芳邨長者權益關注組
50. 利安邨利華樓互助委員會
51. 關注長者權益大聯盟
52. 爭取基層生活保障聯盟
53. 中大基層關注組
54. 中產關注退休保障陣線
55. 零散工權益關注組
56. 葵芳邨零散工權益關注組
57. 葵涌邨勞工權益關注組
58. 全民退保關注組
59. 賽樂融融關注組

### 只提交意見書

1. 循道衛理觀塘社會服務處關懷長者中心
2. 循道衛理觀塘社會服務處關懷長者中心社區關注組

## 附錄IV

### 曾向退休保障事宜小組委員會 陳述其擬議退休保障模式的組織一覽表

1. 爭取全民退休保障聯席
2. 公民黨
3. 民主建港協進聯盟
4. 香港社會保障學會
5. 公共專業聯盟

## 中央政策組有關香港退休保障制度的五項研究的簡介

研究題目	簡介
1. 《現今一代及未來一代退休人士經濟狀況及退休計劃之住戶調查》	了解現今一代及未來一代退休人士的經濟狀況及退休計劃。
2. 《香港退休保障制度三根支柱可持續性的研究》	透過宏觀及微觀模擬模式，預測2006至2036年間長者的財政狀況和三根支柱的財政可持續性。
3. 《長者父母與子女之間的代間互助》	<p>探討香港家庭代間互助及影響互助的因素。</p> <p>部份研究結果已在2010年6月9日舉行的「強化香港家庭：跨代責任與關顧」研討會中發表，簡報資料載於以下網址：</p> <p><a href="http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/conference/20100609%20Chou%20Ke-e-lee.pdf">http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/conference/20100609%20Chou%20Ke-e-lee.pdf</a></p>
4. 《香港孝道之意涵與實踐的研究》	<p>探討孝道的意涵及兩代(成年子女及其父母)對孝道的看法和實踐情況。</p> <p>研究報告指出今年青一代在孝道實踐上變得更具彈性。雖然供養父母仍被視為重要的孝道行為，但其象徵意義多於實質支援，兩代間較著重關愛與尊重。</p> <p>研究報告載於以下網址：</p> <p><a href="http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/new/press/Filial%20Piety.pdf">http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/new/press/Filial%20Piety.pdf</a></p> <p>部份研究結果亦已在2010年6月9日舉行的「強化香港家庭：跨代責任與關顧」研討會中發表，簡報資料載於以下網址：</p> <p><a href="http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/conference/20100609%20Ting%20Kw">http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/conference/20100609%20Ting%20Kw</a></p>

	<u>ok-fai.pdf</u>
5. 《香港個人儲蓄對退休保障的啓示》	<p>了解在職人士的儲蓄情況(包括個人及家庭)。</p> <p>部份研究結果亦已在 2010 年 6 月 9 日舉行的「強化香港家庭：跨代責任與關顧」研討會中發表，簡報資料載於以下網址：</p> <p><a href="http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/conference/20100609%20Chou%20Ke-e-lee.pdf"><u>http://www.cpu.gov.hk/tc/documents/conference/20100609%20Chou%20Ke-e-lee.pdf</u></a></p>



立法會CB(2)149/11-12(01)號文件

LC Paper No. CB(2)149/11-12(01)

# 老有所養

## 全民退休金計劃研究報告

公共專業聯盟

2011年10月

# 老有所養

## 全民退休金計劃研究報告

### 目錄

#### I. 前言

#### II. 過去就退休保障制度的討論

- A. 強積金制度實施前的爭議
- B. 近年倡議全民退休金計劃的進展

#### III. 強積金制度及社會保障的不足之處

- A. 強制性公積金計劃
- B. 綜合社會保障援助計劃及高齡津貼計劃

#### IV. 全民退休金計劃

- A. 世銀多重支柱退休保障模式
- B. 全民退休金計劃的主要原則
  - 從「三條支柱」走向「五條支柱」的退休保障制度
  - 全民保障
  - 可持續及可持續的財政模式
  - 跨代供養
  - 可持續的退休金額
  - 三方供款
  - 強積金計劃以外還需供款
  - 高收入人士供款較多
  - 僱主共同分擔
  - 政府的承擔
  - 及早儲備
  - 投資回報抵銷通脹
- C. 全民退休金計劃具體方案
  - 領取資格
  - 退休金水平

- 財政開支
- 供款分擔比例
- 供款份額
- 實施時間
- 財政收支平衡

D. 假設及推算

V. 未來路向

**附錄**

## I. 前言

1. 本港至今仍沒有全面的退休保障機制，隨著人口日趨老化，長者數目大幅增加，老年貧窮問題愈形迫切，全民退休保障問題理應獲得社會各界更多關注，及在政府施政的優次中佔更高地位。
2. 近年，本港人口老化漸趨明顯，政府更明確指出老齡化是本港未來發展的重大挑戰。在 2010 年底，六十五歲以上的人口增至 325 400 人，較 10 年前增加了近四分之一，遠高於同期整體人口增幅（僅為百分之六）<sup>1</sup>。政府統計處推算，老齡人口會顯著上升，至 2039 年將達到 249 萬人，佔全港人口百分之二十八；老年撫養比率則會跳升至 454（對每一千名 15 至 64 歲人士）。<sup>2</sup>
3. 更重要的是，本港的長者貧窮問題比想像中嚴重得多。香港號稱「亞洲國際都會」，竟有為數不少的長者依靠拾荒維生，不禁令人質疑作為本港整體退休保障制度重要環節的社會保障制度，能否有效照顧長者的生活需要！香港社會服務聯會（簡稱社聯）最近的研究發現，在 2010 年，全港貧困長者多達 28 萬人，佔整體老齡人口百分之三十二點五。<sup>3</sup>
4. 強制性公積金制度（簡稱強積金）實行已有 10 年，被特區政府稱為本港退休保障制度的三大支柱之一，預期會成為本港退休人士主要財政收入來源之一，可是在 2008 年的金融海嘯衝擊下，其弱點暴露無遺。強制性公積金計劃管理局（簡稱積金局）的統計數字顯示，在 2008/09 財政年度，強積金制度的年率化內部回報率錄得負百分之廿五點九的虧損，股票基金同期的虧損高達資本額百分之三十九。<sup>4</sup>
5. 從國際層面而言，主要的國際組織均高度關注人口老化問題，並大力呼籲全球各地盡速建立全面的退休保障制度。2009 年 1 月，經濟合作發展組織（簡稱經合組織）及世界銀行（簡稱世銀）聯合發表題為《退休金一覽特別號：亞太地區》的報告，指出：「不少亞洲國家實施的退休保障制度，未能有效應付未來二十年快速增長的老齡人口的需要。」<sup>5</sup>該報告更列舉這些國家即將面對的問題，包括退休金覆蓋率低，退休金金額低於生活開支等。可悲的是，香港竟然會面對相同的問題。

<sup>1</sup> 政府統計處網頁。

<sup>2</sup> <表 1、甲. 選定年份的主要人口特徵>，政府統計處，《香港人口推算 2010-2039》，2010 年 7 月。

<sup>3</sup> 蔡海偉：《香港貧窮情況及政府扶貧政策－回顧與前瞻》（簡報），第 9 頁，香港社會服務聯會網頁、新聞發布，2011 年 10 月 14 日，<<http://www.hkcss.org.hk/cm/cc/press/documents/2011povertyforumchua.ppt>>。

<sup>4</sup> 強制性公積金計劃管理局（簡稱積金局），《強積金計劃統計摘要》，2009 年 3 月，<[http://www.mppfa.org.hk/tc\\_chi/quicklinks/quicklinks\\_sta/files/Mar\\_2009\\_Issue.pdf](http://www.mppfa.org.hk/tc_chi/quicklinks/quicklinks_sta/files/Mar_2009_Issue.pdf)>。

<sup>5</sup> OECD and World Bank, “Pensions at a Glance Special Edition: Asia/Pacific,” 2009, <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/53/41966940.pdf>>。

6. 因此，香港迫切需要檢討現時的退休保障機制，尋求穩定的財政收入來源以滿足長遠照顧老齡人口的需要。盡早開始儲蓄資金是至為重要的，這樣才能積累額外財政儲備以照顧未來十年出現的大群長者。我們不能對問題視而不見，因為現行制度根本無法供養日漸增多的老齡人口，屆時可能要削減其他範疇的公共開支，這不單會製造社會矛盾，也會妨礙社會發展。若不能制定妥善的應對策略，老齡人口可能對特區政府構成沉重的財政負擔，甚至破壞整體財政穩健程度。
7. 基於此，本智庫就全民退休保障問題進行了研究，並在 2010 年 2 月發表了題為《老有所養－全民退休金計劃研究報告》，希望特區政府及早關注有關問題，早作籌謀。事與願違，特區政府始終無視退休保障問題的嚴重性及迫切性。
  - 曾蔭權在今年的《施政報告》中表示：「……社會對推行全民退休保障並不容易得到共識。……若把制度作根本性改變，以資源再分配的方法去處理退休保障的問題，中產和專業人士現時普遍不會接受，是不切實際的。」
  - 勞工及福利局局長張建宗隨後在立法會答問中更表示：「中央政策組正（就有關問題）持續進行其深化研究工作，當中包括開展有關退休計劃及老年經濟狀況、涵蓋 10 000 個住戶的全港性住戶調查，……，預計最快在二〇一二年年底有初步調查結果，供進行詳細分析。」<sup>6</sup>也就是說，全民退休保障問題可能再拖延一年，才有機會重返政府的議事日程。
8. 本智庫並不認同政府近日就全民退休保障問題的取態，始終認為一個可持續的全民退休金方案可以照顧市民的福祉，也符合香港的長遠利益。基於此，本智庫重新審視了去年提出的「全民退休金」計劃，在更新相關數據的基礎上，再度確認有關財政開支是整體社會負擔得來的，是可以持續的。
9. 「全民退休金」計劃是根據世銀提倡的「多重支柱」理念設計的，希望實現老有所養，讓長者有尊嚴地度過晚年。本文的第二部份會簡述本港退休保障制度發展歷程，第三部份會探討現時強積金及社會保障制度的不足之處，第四部份會詳述「全民退休金」計劃的構思，本報告的最後部份會展望未來退休保障制度發展。

---

<sup>6</sup> <立法會四題：退休保障制度>，《新聞公報》，2010 年 10 月 19 日。

## II. 過去就退休保障制度的討論

### A. 強積金制度實施前的爭議

10. 伴隨著政治制度民主化的發展，民生議題在上世紀八十年代開始受到重視。市民期望退休保障的訴求不斷升溫，很多團體提出了林林總總的退休保障方案。
11. 1994 年至 1995 年間，社會上曾就退休保障制度進行了熱烈的討論。港英政府建議實行「老年退休金」計劃，優點包括長者可以即時受惠，覆蓋範圍更為廣泛及保證長者有固定收入。然而，反對者認為新制度會把照顧長者的責任由家庭轉嫁給社會，另一備受詬病的地方是退休金的多寡與供款多少沒有關係。<sup>7</sup> 1995 年 1 月，政府以「公眾對老年退休金計劃的意見過於分歧」為由，放棄推行該計劃。<sup>8</sup> 其後，港英政府再度推出在 1993 年被立法會否決的私營職業退休計劃，並明言這是最後方案。<sup>9</sup> 該計劃最終通過成為強積金計劃，並於 2000 年底實施。
12. 過去二十多年，眾多團體基於不同的意識形態，提出了各種各樣的退休保障制度。大致而言，這些建議可以歸納為以下三類：
  - 私營職業退休計劃；
  - 全民退休金計劃；或
  - 兩者混合模式；部份建議更包括失業援助、保險、長者照顧津貼等。各個建議詳情請參閱附錄一。
13. 嘗多方案各有異同，所引發的爭議可概括為以下三個主要問題：
  - **職業退休保障與全民退休保障之爭**：工商界指全民退休保障缺乏可持續性，而勞工及社福團體則認為職業退休保障排斥失業人士及全職照顧家庭人士(主要為女性)。此外，前者認為退休金必須與供款多寡掛鈎，後者則主張有關制度應包含財富再分配元素。
  - **政府管理與私人管理之爭**：贊成實施中央公積金的人士認為，政府審慎的管理及投資策略有助降低個人的風險，而且可以減少行政費用。持相反意見者則擔心政府可能過於保守，導致退休金回報率偏低。
  - **入息審查與全民保障之爭**：有論者認為，任何形式的社會援助或退休金都須通過入息審查，以確保社會資源得到有效運用，及維持財政穩健。

<sup>7</sup> 立法會秘書處，〈資料便覽：香港退休計劃的歷史發展〉，2005 年，<http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/sec/library/0405fs18c.pdf>。

<sup>8</sup> 同上。

<sup>9</sup> 香港立法局，〈立法局會議過程正式紀錄〉，1995 年 3 月 8 日，[http://www.legco.gov.hk/yr94-95/chinese/lc\\_sitg/hansard/h950308.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr94-95/chinese/lc_sitg/hansard/h950308.pdf)。

<sup>10</sup>持相反意見者則認為，享有退休金是所有長者的基本權利，可以讓他們有尊嚴地過活；現時的綜援制度的審查機制備受批評，認為會標籤受助者及排拒不少有需要人士。

## B. 近年倡議全民退休金計劃的進展

14. 強積金實施數年後，社會上再度出現有關設立全民退休金計劃的呼聲。2004年，超過50個非政府組織共同提出「全民退休保障計劃」(以下簡稱全民退保)，重提全民退休金方案。因應社會的訴求，立法會就有關議題進行了動議辯論：
  - 2006年6月，立法會動議設立全民退保，雖然有33名議員贊成，該議案在分組點票時被功能組別否決。
  - 2008年11月，立法會通過一項有關要求研究全民退保的動議。特區政府在辯論期間表示，中央政策組正研究本港長遠退休保障安排。可是，有關研究成果最後沒有全部公開，只有個別報告上載到中央政策組的網頁。
15. 有關討論的焦點在於有否需要推行全民退保及該計劃是否實際可行。事實上，贊成及反對雙方均同意需要加大力度應對人口老化問題，也同意強積金制度未臻完善。可是，雙方就額外供款及財富再分配問題有很大分歧。本報告第四章會詳細探討「全民退休金」計劃的可行性。至於本港退休制度的發展歷程，請參閱附錄二。

---

<sup>10</sup> Chow, Nelson and Chou, Kee-lee, "Sustainable pensions and retirement schemes in Hong Kong," *Pensions*, Vol. 10, 2, 137-143.

### III. 強積金制度及社會保障的不足之處

16. 我們將檢視強積金制度及社會保障制度（綜援及高齡津貼），並指出現行退休保障未能有效照顧貧困長者的需要。

#### A. 強制性公積金計劃

17. 在現行制度下，僱主及僱員均需向強積金計劃定期供款，供款比率為僱員月薪百分之五。僱員供款入息上限為月薪 20,000 元，下限則自 2011 年 11 月 1 日開始調升至 6,500 元，月薪 6,500 元以下僱員無須供款。僱主供款部份只有入息上限，即每月 20,000 元。自僱人士同樣受入息上下限的限制。<sup>11</sup>強積金個人戶口需由私營強積金計劃受託人（以下簡稱受託人）管理。

#### 家務料理者及非就業人口不受保障

18. 強積金制度被批評不符合公平原則，這與其作為職業退休制度的本質有關，因而沒有把非就業人口納入涵蓋範圍。在現行制度之下，最受影響的是以女性為主的家務料理者；在 2011 年第二季，只有百分之五十三點三的女性（15 歲或以上）參與勞動市場，男性則有百分之六十八點九工作。<sup>12</sup>再者，退休中年人士，失業人士以至因傷殘而喪失工作能力的人，全被排拒於強積金計劃之外。2006 年，缺乏退休保障人士的數目估計多達 240 萬人。<sup>13</sup>

#### 強積金不敷應用，低收入人士情況尤其嚴重

19. 強積金制度缺乏有效機制保證供款人退休後的收入，因為有關計劃的性質屬「界定供款」（相當於僱員工資百分之十），而非「界定利益」，因此強積金的多寡取決於薪金及供款年期。低收入人士，特別是月入低於 6,500 元者，其積累的款額有限，因為只有僱主每月少於 325 元的供款而已。低收入人士中，婦女居頗大比例；在 2011 年第二季，月入低於 6,999 元人士中，竟多達百分之六十二是女性。<sup>14</sup>
20. 對於四十歲之後才參加強積金計劃的中年人士而言，由於供款年期短，將難以累積足夠的強積金維持退休後的生活。舉例來說，一名四十歲的工人，於

---

<sup>11</sup> 積金局，〈強積金制度的特點〉，  
[http://www.mpfa.org.hk/tc\\_chi/abt\\_mpfs/abt\\_mpfs\\_fms/abt\\_mpfs\\_fms\\_con/abt\\_mpfs\\_fms\\_con.html](http://www.mpfa.org.hk/tc_chi/abt_mpfs/abt_mpfs_fms/abt_mpfs_fms_con/abt_mpfs_fms_con.html)。

<sup>12</sup> 政府統計處網頁。

<sup>13</sup> 立法會，〈立法局會議過程正式紀錄〉，2006 年 4 月 26 日，  
<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/floor/cm0426ti-confirm-c.pdf>。

<sup>14</sup> 參看〈表 A1.5 按每月就業收入及性別劃分的就業人數（不包括外籍家庭傭工）〉，政府統計處，《綜合住戶統計調查按季統計報告（二零一一年四月至六月）》，2011 年 8 月。

2000 年開始參加強積金計劃，若以月入六千元計算，至他六十五歲退休時只能收回 297,000 元的強積金，<sup>15</sup>這個數目遠不足夠退休後生活所需。在強積金制度實施前，全港只有三分之一僱員參與了退休計劃，<sup>16</sup>換句話說，三分之二(即約一百萬名)中年僱員很大機會面對退休保障不足的問題。

21. 經濟發展及合作組織（經合組織）和世界銀行（世銀）指出，香港低收入人士的退休金替代率(即退休金佔退休前收入的百分比)低於全港平均數字(分別為百分之三十五及三十八)，這與其他經合組織成員的情況剛好相反；<sup>17</sup>問題的關鍵在於本港的強積金制度不具備財富再分配性質，低收入人士供款少，自然只能累積到較少強積金。因此，本港大部份退休人士的強積金不夠退休生活所需；一位本地學者估計，本港低收入人士強積金的替代率只有百分之二十左右。<sup>18</sup>

### 風險大、回報低

22. 一個良好的退休保障制度應具備協助供款人抗衡市場波動風險的能力。可是，2008 年金融海嘯對強積金的投資回報造成嚴重的打擊，甚至導致 2008/09 年度虧損高達百分之二十九點五的資產值。截至 2009 年 3 月計算，自強積金成立以來累計回報率竟然錄得負增長。<sup>19</sup>近期環球經濟波動對強積金投資回報再度帶來嚴重負面影響，一家基金及研究機構的研究報告指出，強積金在 2011 年第三季的回報下跌了百分之十二點三，兩百萬名供款人每人平均損失 1.85 萬元。<sup>20</sup>
23. 強積金管理局雖然強調，自強積金制度實施以來至 2011 年第 2 季止，所有基金的年率化內部回報率平均達百分之五點一，而且有關回報已經扣除所有費用；問題是大部份市民購買的基金並不受惠。從下表可見，在 6 種核准成分基金中，只有股票基金的年率化回報略優於平均水平，保證基金 (1.6%) 及保守基金 (1.1%) 則遠低於年率化平均回報率，只能稍高於年率化綜合消費物價指數升幅 (1%)，貨幣市場及其他基金的回報 (0.8%) 更不能抵消通漲水平。

<sup>15</sup> 我們根據以下的假設推算：工資由 2000 年開始每年增長百分之一，強積金戶口年度回報率百分之五，管理費每年百分之二。

<sup>16</sup> Chow, Nelson and Chou, Kee-lee, "Sustainable pensions and retirement schemes in Hong Kong," *Pensions*, Vol. 10, 2, 137-143.

<sup>17</sup> OECD and World Bank, "Pensions at a Glance Special Edition: Asia/Pacific," 2009, <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/53/41966940.pdf>>

<sup>18</sup> 黃洪，〈行公義，分風險，利全民〉，《社聯政策報》，2008 年 4 月。

<sup>19</sup> 積金局，《強積金計劃統計摘要》，2009 年 3 月，<[http://www.mpfa.org.hk/english/quicklinks/quicklinks\\_sta/files/Mar\\_2009\\_Issue.pdf](http://www.mpfa.org.hk/english/quicklinks/quicklinks_sta/files/Mar_2009_Issue.pdf)>。

<sup>20</sup> <積金季跌 12% 打工仔歷來最傷>，《明報》2011 年 10 月 7 日，B3 頁。

## 核准成分基金年率化回報

(%)

基金種類	過去一年	過去三年	過去五年	自12.2000
混合資產基金	18.3	2.1	4.5	4.8
股票基金	18.6	3.2	6.9	5.4
強積金保守基金	0.0	0.2	1.1	1.1
保證基金	2.6	1.4	2.3	1.6
債券基金	6.3	4.4	4.7	4.0
貨幣市場基金及其他基金	-0.5	-0.6	0.6	0.8
年率化內部回報率				5.1
年率化綜合消費物價指數變更	5.6	2.6	3.0	1.0

備註：回報數字已扣除費

資料來源：積金局：《強制性公積金計劃統計摘要》，2011年6月。

## 管理費用高昂

24. 社會一直高度關注基金受託人收取過高行政費蠶食投資回報的問題。消費者委員會（簡稱消委會）2007年的調查顯示，受託人收費平均為資產值百分之二，最高的收費達百分之三點八；<sup>21</sup>即使是以收取銀行利息為主的保守基金，受託人收費也高於百分之一點五。<sup>22</sup>消委會研究指出，以供款40年計算，每年若收取資產值百分之一的費用，回報額將會減少百分之二十三（假設每年回報率為百分之五）；假如累積總資產為305萬元，回報就會減少69萬元。<sup>23</sup>雖然公眾對行政費過高作出了嚴厲批評，但在2009財政年度，強積基金平均基金開支比率仍維持在百分之一點八五的高水平，<sup>24</sup>
25. 基金行政費過高相當程度上可視為市場失效的具體表現。現時，積金局沒有任何收費指引，當局冀望市場機制能發揮自動調節作用，進而推低整體管理收費，從現實情況看來，成效顯然不彰。立法會即使修訂了強積金條例，容許僱員供款部份可自由選擇受託人，問題是現時五間主要受託人已佔了七成的市場份額，自由選擇及轉換強積金基金的成效頗成疑問。<sup>25</sup>

<sup>21</sup> 〈最高收費3.87%隨時得不償失 強積金吞你一半滾存〉，《新報》，2007年7月17日，A4頁。

<sup>22</sup> 消費者委員會，〈2008年強積金收費一覽表〉，<<http://www2.consumer.org.hk/p381/mpf200807c.pdf>>。

<sup>23</sup> 消費者委員會，〈強積金計劃收費差異大〉，《選擇月刊》，2007年7月16日，<[http://www.consumer.org.hk/website/ws\\_chi/news/press\\_releases/p36901.txt](http://www.consumer.org.hk/website/ws_chi/news/press_releases/p36901.txt)>。

<sup>24</sup> 〈立法會三題：強制性公積金計劃〉，《新聞公報》，2011年3月16日。

<sup>25</sup> 〈積金局新主席上任 減費最棘手〉，《香港經濟日報》，2009年5月12日，A10頁。

## 一次過提取強積金

26. 根據現行制度的規定，強積金計劃成員可於 65 歲退休時一次過提取戶口權益。有關安排的優點是可以讓供款人靈活使用強積金，問題是部份退休人士，特別是一些未能謹慎管理財政的人士，可能在短時間內花光所有強積金，迅速陷入貧窮的境地。簡言之，一次過提取積金的安排，未能充份體現退休金保障退休人士有穩定收入的原意。

## 強積金可用作抵消長期服務金或遣散費

27. 僱傭條例容許僱主供款部份及其累積權益用作抵消長期服務金或遣散費之用，問題是被辭退僱員由於失業，往往會用這筆款項應付燃眉之急，而不會作儲蓄退休之用，這將嚴重削弱強積金累積滾存及退休保障的效果，更有違強積金為僱員提供退休保障的原意。在 2001 年至 2005 年 5 年間，強積金供款累算權益被用於支付長期服務金或遣散費的款額多達 48 億元，而在 2006 年至 2010 年 6 月的 4 年半時間裡，強積金累算權益被用於對沖用途的金額更倍增至 90 億元，總額達 138 億元，<sup>26</sup>相當於截至 2010 年 6 月止所有強積金計劃總淨資產值的百分之四點五。<sup>27</sup>該條款使僱主差不多毋須付出額外成本，便可以解僱或遣散員工。在經濟不景及供款累積愈多的情況下，相信有更多的強積金款項會被用來解僱員工。

## 欠供強積金

28. 積金局未能有效保障僱員的權益。2010 至 11 年度發生接近 4 萬 2 千宗欠供個案，同期成功檢控及判處拖欠供款罪名成立及候判的個案則分別有 1447 及 741 宗。<sup>28</sup>檢控力度有所增強，但似未能壓止僱主漠視法紀的歪風，欠供個案始終維持在高水平。<sup>29</sup>更嚴重的問題是，僱主往往對舉報欠供的僱員進行報復，令人不敢主動檢舉。<sup>30</sup>縱然積金局有權要求受託人匯報欠供個案，卻未有積極介入監察供款情況。

## B. 綜合社會保障援助 (綜援)計劃及高齡津貼計劃

<sup>26</sup> 參看〈立法會十題：從強積金累算權益中支付遣散費或長期服務金〉，《新聞公報》，2010 年 11 月 10 日，附件。<<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/floor/cm0426ti-confirm-c.pdf>>。

<sup>27</sup> 截至 2010 年 6 月 30 日，雖有強積金計劃的總淨資產值為 3076.5 億元；參看〈截至 2010 年 6 月 30 日的統計數據一覽表〉，《強積性公積金計劃統計摘要》，2010 年 6 月，2 頁。

<sup>28</sup> 積金局，F 部-執法，〈已調查的個案數目（包括投訴及受託人匯報個案）（按指控罪行劃分）〉，〈把個案轉介警方處理後所申請的傳票數目（按罪行性質及檢控結果劃分）〉，《強積金管理局年報 2010-2011》，143 頁。

<sup>29</sup> 2008 至 09 年度發生超過 43 000 宗欠供個案，參看積金局，E 部-執法，〈已調查的投訴及受託人匯報個案數目（按指控罪行劃分）〉，〈把個案轉介警方處理後所申請的傳票數目（按罪行性質及檢控結果劃分）〉，《強積金管理局年報 2008-2009》，126-127 頁。

<sup>30</sup> 〈30 個月不供款僱主被斥故意華 香雞欠供積金或清盤〉，《蘋果日報》，2009 年 6 月 18 日，A13 頁。

29. 雖然政府強調綜援計劃可以「為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網」，<sup>31</sup> 但顯然易見的是這並不是解決長者貧窮問題的理想方案。

60 歲或以上的長者申領到的綜援金額，須視乎其資產數目、是否與家人同住、傷殘程度等因素。在 2011 年，單身健全長者擁有的資產不多於 36,000 元，每月可獲 2,680 元標準金額。<sup>32</sup> 綜援計劃另有補助金及特別津貼，以支付受助人在租金、醫療、交通費用等方面的開支。

### 審查制度排拒有需要的長者

30. 從 1999 年開始，特區政府收緊了長者申請綜援的資格。任何與子女同住的長者如需申請綜援，須向有關當局提供子女宣稱不供養父母的文件。有關安排對長者本人及其家人均構成極大的侮辱。為免尷尬，父母一方固然不會迫使子女提交有關文件，子女方面即使無力供養年邁的父母，也同樣拒絕提交文件。<sup>33</sup> 有團體估計，新機制可能導致多達 10 萬名貧困長者無法申領綜援；<sup>34</sup> 實際自 1999 年以來社工界已多番指出新審查方式的流弊呢！<sup>35</sup>

31. 實施嚴厲的審查機制後，新增的長者綜援個案大幅減少。自 2000 至 01 財政年度開始，長者綜援個案的增幅長期徘徊在一至兩個百分點，遠低於回歸初期雙位數字的增幅。近年長者綜緩個案的增幅甚至少於一個百分點，與整體長者人口增幅不符，相信為數不少的長者即使有經濟困難，也沒有申請綜援。若然如此，綜援作為安全網作用顯然失效；下表清楚顯示長者綜援個案被壓抑的情況：<sup>36</sup>

<sup>31</sup> 社會福利署，〈綜會社會保障援助（綜援）計劃〉，

<[http://www.swd.gov.hk/tc/index/site\\_pubsvc/page\\_socseco/sub\\_comprehens](http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socseco/sub_comprehens)>。

<sup>32</sup> 社會福利署，〈社會保障〉，<[http://www.swd.gov.hk/tc/index/site\\_pubsvc/page\\_socseco/sub\\_socialsecurity/#CSSAsr](http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socseco/sub_socialsecurity/#CSSAsr)>。

<sup>33</sup> 香港社會工作者總工會，〈《長者生活保障》社工總工會意見書〉，2007 年 4 月 10 日，

<<http://hkswgu.org.hk/web/frame.php?frameon=yes&referer=http%3A//hkswgu.org.hk/web/redirect.php%3Ftid%3D398%26goto%3Dlastpost>>。

<sup>34</sup> 〈生果金與長者生活補助〉，《信報》，2007 年 11 月 15 日，P16 頁。

<sup>35</sup> 〈社署斷綜援長者遭唾棄 社工：遺棄老人問題將不斷增多〉，《明報》，1999 年 6 月 4 日，A3 頁。

<sup>36</sup> 〈按類別劃分的綜合社會保障援助個案〉，《香港統計年刊》2001 年、2004 年及 2010 年。

財政年度	長者綜援個案	增減個案	增/減幅(%)
1996-97	98 765	-	-
1997-98	112 067	+ 13 302	+ 13.4
1998-99	124 304	+ 12 237	+10.9
1999-00	133 070	+ 8 766	+7.0
2000-01	135 409	+ 2 339	+1.7
2001-02	139 288	+ 3 879	+ 2.8
2002-03	143 585	+ 4 297	+ 3.0
2003-04	147 433	+ 2 966	+ 2.6
2004-05	150 399	+2 966	+2.0
2005-06	151 918	+1 519	+1.0
2006-07	152 788	+870	+0.5
2007-08	152 270	-518	-0.3
2008-09	153 451	+1 181	+0.8
2009-10	153 274	-177	+0.1

## 老年貧窮

32. 即使參考不完整的資料，也顯示老年貧窮問題相當嚴重。根據統計處的調查結果，在2008年中，60歲及以上長者有113百萬人，其中沒有個人入息及領取長者綜緩金的人數分別為5.4萬及11.17萬人，分別佔所有長者的百分之四點八及九點九。<sup>37</sup>至於單靠高齡津貼生活的長者數目不詳。
33. 近年長者住戶收入下降的情況也相當嚴重。根據2006年中期人口統計資料編撰的長者專題報告，有長者成員的二人家庭收入中位數由1996年的8,000元下跌至2006年的6,606元；有長者成員而入息低於6,000元的家庭，在這段期間也增長了七成，達到181 801戶。<sup>38</sup>
34. 近年依靠高齡津貼過活的長者呈上升趨勢，問題是長者申請普通高齡津貼也須符合以下資格：65至69歲的長者需通過資產及入息審查，個人資產限額為177,000元；70歲或以上的長者才無須審查。雖然自2011年2月開始，高齡津貼的款額增加至1,035元，但這個數額肯定不足以讓長者過有尊嚴的生活。

<sup>37</sup> <表3.13：按每月有否個人入息／每月個人入息總額劃分的長者數目>及<表3.14：按選定的入息來源劃分的每月有個人入息的長者數目>，見政府統計處，《主題性住戶統計調查第四十號報告書：長者》，2009年8月。

<sup>38</sup> 政府統計處，《香港二零零六年中期人口統計主題性報告：長者》，2008年。

35. 社聯在 2007 年進行的調查不單暴露了長者貧窮問題的嚴重性，更突顯了現時社會保障制度的不足之處，顯然未能發揮安全網的作用。是次調查接受訪問的 96 位拾荒長者，六成受訪者雖然與家人同住，卻只有一半獲得家人的金錢方面的支援。令人震驚的是，多達三成的受訪者需要依靠拾荒維持生活的基本需要。<sup>39</sup>類似的報導時有所聞，不勝枚舉。

### 政府沉重財政負擔

36. 雖然政府給予長者的生活保障金額雖然偏低，但佔用的公共資源數量仍相當可觀。在 2009 至 10 年度，長者綜援金及高齡津貼的開支達到 119 億元（備註：已扣除額外發放的一個月綜緩標準金額及高齡津貼），相當於整體社會福利開支的三成。<sup>40</sup>長者人口逐漸增多，勢難避免與其他社群競逐有限的公共財政資源，特區政府宜開拓新的財政來源以應對老齡人口增加的需要。

### 老年人口會在短期內出現急速增長

37. 隨著老年人口持續及大幅度上升，政府在未來二十至三十年的負擔必然大大加重。根據官方估計，到 2039 年，65 歲以上人口將會多達 249 萬，<sup>41</sup>是 2010 年數字的 2.69 倍。按人口增長趨勢進行估計，老齡人口會在未來幾年開始出現急速而且顯著的增長。如果政府當局仍然採取觀望態度，將會錯失去及早創造條件處理問題的機會。

38. 倘若特區政府於短期內未能推出切實可行的方案以應付退休保障開支大幅飆升的危機，公共財政勢將面臨嚴峻考驗。人口政策專責小組早在 2003 年發表的報告便已指出，長者綜援及高齡津貼的開支將會於 2031 年上升至 310 億元，是 2002/03 年度的 3 倍：<sup>42</sup>這個估算數字明顯偏低，因為還未考慮高齡津貼增加至一千元這個因素呢！還需注意的是，申領綜援的長者佔整體長者人口的比例由 1996 年百分之十一點七，<sup>43</sup>上升至 2006 年百分之十九點七。<sup>44</sup>爭取全民退休保障聯席更為悲觀，估計申領綜緩的長者會於 2034 年上升至長者人數的百分之二十四點四。<sup>45</sup>

<sup>39</sup> 〈家人無力供養長者迫拾荒〉，《新報》，2007 年 3 月 6 日，A10 頁。

<sup>40</sup> 緩計劃以年滿 60 歲為長者受助人定義。有關綜緩及高齡及津貼的數據來自〈過去 5 年按綜援金類別劃分向長者受助人發放的的綜援金開支〉（附件二）及〈過去 5 年領取普通高齡津貼及高額高齡津貼的長者人數和開支及年滿 65 歲人口數字〉（附件三），參看〈立法會十八題：長者領取綜合社會保障援助金及高齡津貼的統計數字〉，《新聞公報》，2011 年 3 月 30 日。社會福利開支的數據來自《香港統計數字一覽》，2011 年，21 頁。

<sup>41</sup> 政府統計處，《香港人口推算 2010-2039》，2010 年。

<sup>42</sup> 人口政策專責小組，《人口政策專責小組報告書》，2003 年，<<http://www.info.gov.hk/info/population/chi/pdf/report.pdf>>。

<sup>43</sup> 爭取全民退休保障聯席，《有關建議設立「全民退休保障計劃」的公眾諮詢文件》，2005 年，<[http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/hc/sub\\_com/hs51/papers/hs510721cb2-2297-01-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs510721cb2-2297-01-c.pdf)>。

<sup>44</sup> 立法會研究有關減貧事宜小組，《有關長者貧窮報告》，2007 年 6 月，<<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/hc/papers/hc0608cb2-2048-c.pdf>>。

<sup>45</sup> 爭取全民退休保障聯席，《有關建議設立「全民退休保障計劃」的公眾諮詢文件》，2005 年，<[http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/hc/sub\\_com/hs51/papers/hs510721cb2-2297-01-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs510721cb2-2297-01-c.pdf)>。

## IV. 「全民退休金」計劃

39. 現行強積金制度及社會保障制度既然各有不足之處，無法維持所有長者的基本生活所需，因此本智庫建議改革退休保障制度，設立「全民退休金」計劃。本章節將集中討論有關計劃的框架及運作安排。至於如何改善現行強積金計劃及綜緩制度，則請參看本報告 2010 年 2 月版本第 V 章。

### A. 世銀多重支柱退休保障模式

40. 世銀已建構一個老年退休收入保障制度的理念框架，可供本港參考。世銀退休保障制模式旨在「確保長者免受貧窮之苦」及「退休後的消費生活水平不會大幅下降」。<sup>46</sup>世銀模式可歸納為「五條支柱」架構，較單一支柱模式靈活。<sup>47</sup>該五條支柱分別為：

- **非供款性的「支柱零」**：由政府財政支付的社會保障制度。
- **強制性的「第一支柱」**：隨收隨支的公營退休金制度。
- **強制性的「第二支柱」**：強制性僱員個人儲蓄戶口（「界定供款計劃」），特點是戶口持有人的供款額及投資表現對利潤回報有直接的影響。
- **自願性的「第三支柱」**：個人為退休生活所作的儲蓄。
- **非財務性「第四支柱」**：包括家庭支援及其他正規社會服務，例如醫療、房屋福利等。

41. 更重要的是，世銀強調未來的退休保障制度只能依靠多元化的支援途徑及方式，才能有效應對漫長退休生活的種種變數。<sup>48</sup>多重支柱模式兼容矛盾的原則及價值觀，例如支柱零及第一支柱主要偏重財富再分配，而第二及第三支柱則主要依賴個人儲蓄。我們無需爭拗那一條支柱最好，因為香港需要的正是多元化的措施。

42. 如果我們以世銀的模式評估香港現行的退休保障制度，長者綜援及高齡津貼等同於支柱零，強積金計劃及其他職業退休計劃為第二支柱，個人自願性儲蓄則是第三支柱，而家人支援及醫療房屋津貼為第四支柱。換句話說，香港沒有最基本的、旨在照顧所有市民晚年生活所需的第一支柱。

<sup>46</sup> The World Bank, "The World Bank Pension Conceptual Framework," 2007, <[http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteConcept\\_Sept2008.pdf.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteConcept_Sept2008.pdf.pdf)>。

<sup>47</sup> 同上。

<sup>48</sup> 同上。

## B. 「全民退休金」計劃的主要原則

43. 因應過去與全民退休金討論中呈現的富爭議性議題，我們為未來的全民退休金計劃設定幾項主要原則，在闡述有關方案的細節前先予以交代。

### 從「三條支柱」走向「五條支柱」的退休保障制度

44. 為使有關建議清晰易明，我們在此先比較世銀倡議的「五條支柱」模式及特區政府現時採用的「三條支柱」模式的異同。按照特區政府的模式，第一支柱是政府社會保障制度，第二支柱為強積金計劃，而第三支柱則是個人自願性儲蓄。兩種模式的主要分別為非供款性的社會保障歸類不同而已，世銀將其分類為支柱零，但特區政府則指其為第一支柱。

	世界銀行	特區政府
非供款性社會保障	支柱零	第一支柱
強制性公營退休制度	第一支柱	--
強制性職業退休保障制度	第二支柱	第二支柱
個人儲蓄	第三支柱	第三支柱
非財務性支援	第四支柱	醫療、房屋

45. 為了應付即將來臨的老年人口膨脹，本港宜採用比較完整的五條支柱退休保障制度，並把工作重點放在建立世銀模式的「第一支柱」，即隨收隨支的全民退休金計劃。

46. 在擬議的退休保障制度中，每條支柱有自己特定的對象及功能：

- 支柱零：綜援基本金額將予以取消，但補助金及特別津貼則繼續存在，讓少數有特殊需要的長者繼續獲得所需援助；
- 第一支柱：「全民退休金」旨在滿足全港長者的基本生活開支；
- 第二支柱：體現多勞多得原則，讓勞動人口退休後都獲得額外生活費。參與強積金計劃的僱員退休後得到的金額（替代率），約等於過往收入的五分之一<sup>49</sup>；
- 第三支柱：鼓勵個人儲蓄以維持既有生活水平；
- 第四支柱：家人基於對親人的關懷及孝道供養長者，政府則維持現有的醫療及房屋資助。

<sup>49</sup>黃洪，〈行公義，分風險，利全民〉，《社聯政策報》，2008年4月。周永新：〈退休保障未成 政府難辭其咎〉，《信報經濟新聞》，2011年8月11日。

## 全民保障

47. 香港是一個經濟高度發展的地方，人均本地生產總值於 2010 年達到 251,907 港元（以當時市價計算），<sup>50</sup>所有長者理應可以有像樣的退休生活。因此，「全民退休金」應當是所有香港永久居民享有的基本權利，不應計較他們在壯年時曾否供款或供款多寡；即使是家務料理者及缺乏工作能力的傷殘人士，也應享有「全民退休金」。

## 可持續的財政模式

48. 總括而言，全民退休金計劃必須具備一個可行的財政模式，長遠而言可以提供穩定的收入，包括以下幾個主要組成部份：

- 跨代供養；
- 透過三方供款提供額外資源；
- 高收入人士供款較多；
- 僱主共同分擔；
- 及早儲備；及
- 投資回報抵銷通脹。

## 跨代供養

49. 老齡人口的供養問題日趨沉重，以家庭為單位根本不勝負荷，更何況為數不少的長者是沒有子女呢！供養老齡人口的責任將需要社會所有成員集體負責，以跨代供養方式處理才能應付得來。必須指出的是，任何就退休制度的改動並不必然會破壞中國的傳統孝道思想及關顧長者的美德，而客觀事實是本港家庭制度近年出現極大變化，其社會及經濟功能今非昔比。具體情況如下：

- 經濟能力不足：有長者成員的家庭月入中位數相比整體家庭月入中位數為低，以五人家庭為例，2006 年前者的中位數就比後者月入少百分之十一，<sup>51</sup>年青家庭成員供養年老親人可能相當吃力；
- 供養率算式與現實脫節：隨著 12 年免費教育全面落實，大部份青年的在學年齡推遲至 17/18 歲，加上大專教育近年積極擴充，約有三分之二的適齡入學青年可以接受教育，在學年齡進一步延至 19/20 歲，因此少年兒童撫養率的年齡上限起碼應提高至 19 歲。影響所及，經濟活躍組群人數相應減少，無論少年兒童及老年供養率均會上升；
- 出生率下降，導致住戶平均人數減少，由 2001 年每戶有 3.1 人下降至

<sup>50</sup> 政府統計處，〈本地生產總值、本地生產總值內含平減物價指數及按人口平均計算的本地生產總值〉統計表，<[http://www.censtatd.gov.hk/hong\\_kong\\_statistics/statistical\\_tables/index\\_tc.jsp?charsetID=2&tableID=039&subjectID=12](http://www.censtatd.gov.hk/hong_kong_statistics/statistical_tables/index_tc.jsp?charsetID=2&tableID=039&subjectID=12)>。

<sup>51</sup> 政府統計處，《香港二零零六年中期人口統計主題性報告：長者》，2008 年。

2010 年的 2.9 人，也就是說每對夫婦平均只有一個孩子，日後每個孩子需供養兩名父母；

- 部份長者沒有子女供養：年屆 40 歲仍未結婚、妻子年屆 40 歲仍未有子女的夫婦、離婚後沒有撫養權一方的數目近年都呈上升趨勢，這批成年人日後可能沒有子女供養。

### **可持續的基本退休金額**

50. 「全民退休金」旨在為所有長者提供穩定的收入來源，金額方面必須足夠應付基本生活開支；現時單身健全長者的綜援標準金額可作為訂定「全民退休金」的參考。香港是一個富裕社會，相信大部份市民不會反對退休保障的金額稍高於綜援標準金額。由於現時不少長者只靠高齡津貼應付日常生活所需，相信「全民退休金」可以大幅改善他們的生活水平。
51. 但同樣重要的是，供款比率及退休金額兩者之間須維持適當的平衡，才能保持計劃的可持續性。由於多條退休保障支柱同時存在，勞動人口享有強積金，最貧困的人士可領取綜緩補助金及特別津貼以應付特殊需要，「全民退休金」金額無需訂得過高，以免加重社會的負擔。

### **三方供款**

52. 「全民退休金」計劃惠及所有長者，自然需要額外財政資源及供款以彌補新增開支，整體社會為此需作某程度的財政承擔。我們建議透過僱員、僱主及政府三方供款提供所需財政資源。

### **強積金計劃以外還需供款**

53. 僱員階層及其家人是擬議的「全民退休金」計劃的主要受惠者，理應作出力所能及的財政負擔，因此建議在職人士及僱主參照強積金辦法額外供款。

### **高收入人士供款較多**

54. 「全民退休金」計劃的供款的最高薪金限額高於強積金計劃，等於要求高收入者付出多些。另一方面，供款較少甚至沒有供款的人士都可以享有相同數額的退休金，達致有限度財富再分配的效果。

### **僱主共同分擔**

55. 僱主向「全民退休金」計劃供款，有助實現公平分享經濟繁榮成果，使整體社會變得更為公平。

### **政府的承擔**

56. 特區政府提升對市民的退休保障，自然責無旁貸，對擬議的「全民退休金」計劃自然需提供實質支持。由於特區政府繼續撥出現時投放於長者綜援基本金額及高齡津貼的支出，不宜再作鉅額承擔；這樣的安排才不會削弱政府財政穩健的程度，及審慎理財原則。基於此，本智庫只建議特區政府善用財政盈餘，定期有限度注資以提高擬議計劃的可持續性。擬議計劃所需款項，則大部份由僱主及僱員承擔新相應增加供款額。

### **及早儲備**

57. 全民退休金計劃成功與否，有賴能否及早儲備所需財政資源。鑑於目前老年撫養比率仍然偏低，計劃愈早推行將有助滾存足夠的盈餘，相信可以提高計劃的可持續性。倘如十年後才開始實施計劃，供款收入僅足以滿足即時支付退休金的需要，屆時供款率必然會更高。

### **投資回報抵銷通脹**

58. 特區政府必須就全民退休金計劃設定投資目標，保本之餘還要爭取合理回報以抵銷通脹甚至創造利潤。設定全民退休金計劃回報率水平時，可借鑑外匯基金的管理經驗；由 2001 至 2010 年 6 月，外匯基金的年平均回報率達每年百分之四點九。<sup>52</sup>

### **C. 「全民退休金」計劃具體方案**

#### **領取資格**

59. 所有六十五歲或以上香港永久性居民都符合領取資格，無須任何入息及資產審查。

---

<sup>52</sup> 香港金融管理局，《2008 年年報》，<<http://www.info.gov.hk/hkma/chi/public/index.htm>>。

## 退休金水平

60. 當全民退休金制度於 2012 年開始實施時，其金額水平如下：

- i. 每月 3,000 元
  - 比現時綜援水平高百分之十二 (單身健全長者綜援標準金額為 2,680 元)，約為低薪人士(全港就業人口收入中位數約為 5,500 元)收入百分之五十五；<sup>53</sup>
  - 預計只較 2012 年綜援水平稍高百分之六 (屆時單身健全長者綜援標準金額可能參考本年綜合物價指數上調百分之五點五至 2,827 元)；
- ii. 退休金額應根據通脹率調整，但只應上調，通縮時不會下調。

## 財政開支

61. 除現時政府用於六十五歲及以上長者綜援基本金額及高齡津貼的開支(以下統稱長者生活津貼)會轉而支付「全民退休金」外，擬議的計劃尚需相當於全港僱員薪酬數個百分點的款額補足。在 2012 年，擬議的「全民退休金」計劃支付的退休金額達 351 億元。(詳見附錄三，下同)。

## 供款分擔比例

62. 擬議計劃的財政資源來自三方供款，但不能超越任何一方的承擔能力；注資的具體安排如下：

- i. 僱員及僱主供款
  - 僱員及僱主每月的供款率為僱員月薪的百分之二點五；
  - 僱員月入少於 6,500 元無須供款，但其僱主仍需供款；
  - 僱員月薪五萬以上部份供款率維持在百分之二點五水平，僱主的供款率相同。
- ii. 政府供款
  - 政府現時向長者提供的綜援基本金額及生果金，須轉撥作支付構思中的「全民退休金」，有關款項將成為新制度重要的財政來源，估計 2012 年有關款額達 129 億元；這部份的供款須因應老齡人口的增長及消費物價指數而調整。
  - 特區政府每五年從庫房撥出 250 億元注入全民退休金計劃，有關款額須參考消費物價指數增幅調整，以抵消通脹的影響。由於計劃較最初建議的 2010 年遲了兩年實施，以致累計盈餘會較預期少，為確保是計劃的財政穩健性，建議首次政府注資增至 500 億元，以後每 5 年注資等值

---

<sup>53</sup> 〈表 7.1：按年齡及性別劃分的就業人士每月就業收入中位數〉，《綜合住戶統計調查按季統計報告（2011 年 4 月至 6 月）》，62 頁。

250 億元的款額。<sup>54</sup>

## 供款份額

63. 從個人層面而言，高薪者供款較多。月入低於三萬元的僱員佔總僱員人數百分之八十四，佔整體僱員供款的百分之五十四，月入三萬元或以上的僱員佔總僱員人數百分之十六，但佔總僱員供款的百分之四十六。<sup>55</sup>
64. 僱主向「全民退休金」供款相當於僱員薪酬的百分之二點五，營運開支只會增加百分之一左右。有關數據來自十多個主要行業，聘用了超過 196 萬僱員，佔就業人口六成，故相當有代表性。由於運算時沒有納入僱員月薪上限因素，僱主供款部份因此而被高估了。基於此，供款「全民退休金」使營運開支增加約一個百分點的估算是可信的。詳情參看下表<sup>56</sup>：

行業	就業人數	僱員薪酬 (百萬元)	僱主供款 (百萬元)	營運開支 (百萬元)	營運開支 增幅 (%)
進出口貿易、批發及零售業以及住宿及膳食服務業	1034735	201719	5043.0	325241	1.6
製造行業	116807	19721	493.0	136372	0.4
資訊及通訊業	84292	24611	615.3	63116	1.0
金融及保險活動	202363	143472	3586.8	157385	2.3
專業、科學及技術活動	107589	31009	775.2	38058	2.0
行政及支援服務活動	200574	29927	748.2	64913	1.2
運輸、倉庫及速遞服務	218410	51008	1275.2	297029	0.4
總數	1964770	501467	12536.7	1082114	
平均數					1.2

<sup>54</sup> 自回歸以來的 14 個財政年度（1997 至 2011 年），每年的平均盈餘為 154.86 億元，自 2000 至 2011 的 10 個財政年度，每年平均盈餘也有 151.06 億元。（資料來源：歷年《香港年報》及近兩年的《財政預算案》附錄）。兩個平均盈餘數字相當接近，而且都反映了兩次全球性金融風暴及金融海嘯的影響，顯示有關數字並非盲目樂觀。

<sup>55</sup> 有關數據以 2011 年第 2 及就業人數概算得出，只供參考，原因是月薪 6500 至 6999 元的供款沒有計算在內，也沒有扣除 65 歲及以上長者就業人數。

<sup>56</sup> 政府統計處：《2009 年進出口貿易、批發及零售業以及住宿及膳食服務業的業務表現及營運特色的主要統計數字》、《2009 年工業的業務表現及營運特色的主要統計數字》、《2009 年資訊及通訊、金融及保險、專業及商用服務業的業務表現及營運特色的主要統計數字》及《2009 年運輸、倉庫及速遞服務業的業務表現及營運特色的主要統計數字》。

65. 政府供款佔整個計劃開支的比例維持在三到四成之間，但呈溫和上升趨勢，由 2017-21 年的百分之三十七點九升至 2052-56 的百分之四十三點七。其實，綜援基本金額及生果金的開支是特區政府無法迴避的責任，比較而言「全民退休金」為政府帶來的額外開支其實相當有限，50 年間只是 6625 億元，而僱主及僱員的供款則達到 60437 億元，也就是說政府的額外供款不及僱主及僱員供款總額的九分之一。

### 實施時間

66. 低老年撫養比率有助退休保障制度累積資金，問題是本港老年撫養比率近年轉趨上升，所以「全民退休金」計劃務需盡早推行。假如計劃能夠於 2012 年展開，到 2023 年將可滾存 3101 億元盈餘，對應付往後出現的年度虧損有很大幫助。

67. 由於「全民退休金」計劃的立法工作可能需時數年，特區政府須在 2012 年作首度注資，注入 2012 至 2016 年度的撥款，款額為 500 億元，以累積計劃所需資金。有關注資安排只能局部減輕延誤實施對累積盈餘的負面影響；假設有關計劃延至 2017 年才開始實施，5 年間累積盈餘會減少 686 億元至只有 574 億元，還有其後四十多年的投資回報，對計劃的財政穩健性造成極大破壞。

### 財政收支平衡

68. 運算結果顯示，「全民退休金」計劃實行至 2060 年，仍能維持收支平衡。必須指出的是，該計劃自 2024 年（計劃實施的第 12 年）開始出現按年虧損，但無損整體財政的穩健性，因為即使在按年虧損額高峰的 2051 年，當年的虧損額達到 455 億元，但累積盈餘仍有 3486 億元，期後按年虧損便逐年減少，至 2060 年累積盈餘反而上升至 4040 億元。

69. 雖然該計劃出現長時間的按年虧損，最終仍能取得四千餘億元的累積盈餘，是有賴投資回報及適度的政府注資把虧損額控制在可接受範圍之內。

### D. 假設及推算

70. 我們的推算基於以下的假設：

i. 人口預測：2011 至 2039 年的人口預測來自政府統計出版的《香港人口推

算 2010-2039》，2040 至 2060 年的人口預測來自香港大學人口數據庫。

## ii. 經濟預測

年份	消費物價指數 (%)		失業率 (%)
	ERA Limited	ERA Limited	調整後
2008	4.3*	3.3	3.6*
2009	0.5*	6.1	5.4*
2010	2.4*	7.6	4.4*
2011	2.2	7.1	6.1
2012	2.8	6.6	5.6
2013	3.4	6.1	5.1
2014	4.0	5.6	4.6
2015	4.6	5.1	4.1
2016	4.2	4.6	3.6
2017-21(aag)	3.1	5.0	4.5
2022-26(aag)	3.9	5.0	4.5
2027-31(aag)	4.3	5.0	4.5
2032-36(aag)	3.5	5.0	4.5
2037-60(aag)	-	-	4.5

備註:

aag = 年平均增長率

2009 年至 2036 年預測數字: Economic Research Analysis Ltd (ERA Limited); 參考了近年的經濟情況，把 2011 至 2016 年原預測失業率降低百分之一，2017 至 36 年的預測失業率降低百分之零點五，2037 至 60 年的預測失業率維持在百分之四點五水平。

有\*者：官方數字

## iii. 整體就業人數

- 假設 15 至 64 歲各歲數性別組之勞動人口 (從總人口中扣除非勞動人口) 佔其歲數組別人口比例維持在 2011 年的水平不變。並以此為基礎推算 2011 年至 2060 年就業人口。有關數字不包括外籍家庭傭工。
- 以 2011 年第 2 季數字作為 2011 年臨時勞動人口數字，須注意扣除 65 歲及以上就業人士的數目(參考：《綜合住戶統計調查按季統計報告，二零一一年四月至六月》－表 A1.1， Q2，頁 104，估計 65+ 為 56,551 人)
- 2012-2016 失業率為「經濟研究分析公司」(Economic Research Analysis Ltd) 提供之預測 (ERA) - 1%。2017+ 失業率為 ERA - 0.5%。

iv. **建議退休金額**

- 2012 年退休金額

\$3,000

- 建議 2013 年退休金額

3,000 元  $\times 2.8\% = 3,084$  元(備註：2.8%為 2012 年預測消費物價指數，其後各年依據前一年的消費物價指數調整。)

v. **每年供款估計金額**：2012 年數字是根據政府統計處就業人士「每月就業收入」估算得來的。<sup>57</sup>2009 年至 2036 年的數字進一步依據預測僱員人數及消費物價指數變化作出推算，僱員實質工資則假設增長為每年百分之一。<sup>58</sup>

vi. **政府長者生活津貼**：假設申領長者綜援及高齡津貼的人數佔整體老齡人口比例不變，分別為百分之十八點六及百分之五十四點四（參看附錄四，並以此為基礎推算日後政府在長者生活津貼方面的開支）；有關開支須跟隨消費物價指數調升，該指數下調則資助額維持不變。

vii. **投資回報率**：假設 2012 年至 2060 年每年平均投資回報率為百分之四點九，該數字是參考外匯基金由 2001 年至 2010 年 6 月年平均回報率而訂定的。<sup>59</sup>

viii. 「全民退休金」計劃假設於 2012 年開始實施。

---

<sup>57</sup>政府統計處，《綜合住戶統計調查按季統計報告》，2011 年第二季

<sup>58</sup> 2010 年第 3 季至 2011 年第 2 季，所有選定行業的實質工資增長介乎為 105.2 至 116.5 之間（1999 年第 1 季 = 100）。資料來源：政府統計處網頁。

<sup>59</sup> 香港金融管理局 2010 年年報》，<<http://www.info.gov.hk/hkma/chi/public/index.htm>>。

## V. 未來路向

71. 目前有關退休保障問題的討論中，整體社會對老齡化衍生的供養壓力問題有較大共識，但對綜緩制度日後面對的潛在危機，討論明顯不足，更沒有把家庭體系弱化對供養長者能力的負面影響一併考慮。特區政府更需正視社會家庭的實質變化，不能以維護傳統為由，當部份家庭喪失為成員提供照顧的能力時，迴避政府必須干預介入以保障市民福祉的基本責任。
72. 為了盡快讓市民就引入全民退休保障制度達成共識，特區政府有責任引導市民正確認識老齡化、家庭弱化等社會變遷。另一方面，特區政府也應建立對有關問題的正確認識，例如統計概念須與時並進，因應社會變化而更新供養率等統計定義；緊密監察家庭體系的變化，特別是潛在獨身及乏人供養老人的出現；就有關問題進行深入研究等。
73. 內地近年積極改善養老保障體系，在 2011 年年中展開城鎮居民社會養老保險試點工作。國務院在 9 月中旬更公佈《中國老齡化事業發展“十二五”規劃》，就應對人口老化問題作出全面部署，其中推展農村社會養老保險及城鎮居民養老保險制度、明確中央及地方政府就養老金統籌分工責任、建立養老金額調整機制更是工作重點所在。內地養老保障體系未必完全適合香港，但內地政府對老齡化及養老問題的重視程度，卻肯定值得香港借鑑。香港經濟條件充裕，社會整體發展較內地先進，退休保障問題實在不能落後於形勢。
74. 特區政府就退休保障問題不能議而不決，因為現行制度不能應對未來人口老化問題已是不爭的事實。為確保龐大長者人口能夠有尊嚴地安渡晚年，必須有額外財政資源，對此市民商界責無旁貸，特區政府也需提供有限度的助力。基於此，「全民養老金」計劃是上佳選擇，特區政府應發揮領導角色，帶領社會建立共識及優化方案。為了維護有關計劃的財政穩健性，即使有關製度未能於明年實施，特區政府也應馬上注資，並力爭盡早推行，否則及早儲備優勢盡失，政府注資額勢將更大。

# 老有所養 — 全民退休金計劃研究報告

公共專業聯盟

2011 年 10 月

## 顧問團成員

高德禮

吳佛光

## 研究小組成員

陳啟明

潘文瀚(至 2009 年 11 月)

莊初傑

## 附錄 A：政府和組織機構的建議方案

### 私人管理的公積金制度

組織名稱	建議方案	年份	涵蓋範圍	收入來源/供款率	效益	政府負責 基金管理
香港社會服務聯會	強制性退休保障計劃 <sup>1</sup>	1992	65 歲或以上退休 僱員	● 僱員：5% ● 僱主：5%	退休職工可以在 65 歲後 領取養老金	否
香港政府	全港推行的退休 保障制度 <sup>2</sup>	1993	65 歲或以上退休 僱員	● 僱員：5% ● 僱主：5%	退休職工可以在 65 歲後 領取養老金	否
香港保險業聯會	退休保障計劃 <sup>3</sup>	1994	65 歲或以上退休 僱員	● 僱員：5% ● 僱主：5%	退休職工可以在 65 歲後 領取養老金	否

<sup>1</sup> 顏文雄，〈百家爭鳴：評香港退休保障之爭論〉，<<http://www.swik.org.hk/SWIKPortal/DesktopDefault.aspx?tabIndex=0&tabid=50&ItemID=288>>

<sup>2</sup> 同上

<sup>3</sup> 香港保險業聯會，〈退休保障計劃〉，1994

## 老年退休金計劃（+強制性公積金制度）（即一層或兩層）

組織名稱	建議方案	年份	涵蓋範圍	收入來源/供款率	效益	政府負責 基金管理
香港工會聯合會	三層退休保障建議（強積金，社會保障，綜援） <sup>4</sup>	1992	65 歲或以上長者	強積金 ● 僱員：2% ● 僱主：4% 社會保障 ● 僱員：1% ● 僱主：2% ● 政府：3%	強積金將存入僱員的私人帳戶 所有長者可獲得 25-35 %的平均收入作為的養老金。供款愈多，養老金金額也愈多	是（限於社會保障部份）
香港民主促進會	老年退休金 <sup>5</sup>	1994	65 歲或以上長者	● 僱員：2 或 1% ● 僱主：2% ● 政府：2%	養老金金額：2100 元	是
香港政府	強制性供款的老年退休金計劃 <sup>6</sup>	1994	所有超過 70 歲的長者，65 歲或以上長者需符合若干條件	● 僱員：1.5% ● 僱主：1.5% ● 政府：一次性撥款 100 億元	養老金金額：2,300 元 (65 歲或以上長者供款 10 年以上；70 歲或以上的市民)	是

<sup>4</sup> 香港工會聯合會，《老有所養—工聯會退休保障綜合方案》，1992。

<sup>5</sup> 香港民主促進會，“Old Age Pension (Letter to Principal Assistance Secretary for Education and Manpower),” <<http://www.hkdf.org/pr.asp?func=show&pr=48>>

<sup>6</sup> 香港政府，《老年退休金計劃諮詢文件》，1994。

香港工商專業聯會	強制性私人養老金計劃 <sup>7</sup>	1994	65 歲或以上長者 (有附帶條件)	強積金 ● 僱員：2.5% ● 僱主：2.5% 老人收入保障由稅款負擔	● 強積金將存入僱員的私人帳戶 ● 長者根據其收入和資產的數額，可獲最高 5,000 元的收入保障	是（限於老人收入保障部份）
天主教香港教區正義與和平委員會	老年金 <sup>8</sup>	1994	65 歲或以上長者	● 利得稅增加 4 % ● 薪俸稅取消標準稅率	養老金金額最初訂於 2,300 元的水平，日後增至入息中位數的 30%	是
何潔生教授	全民全資退休金計劃 <sup>9</sup>	1997	65 歲或以上長者	● 每個市民供款向同一世代的市民（例如 50 歲世代）支付養老金 ● 政府應資助低收入人士	● 同一世代的市民享有相同數額的養老金 ● 養老金金額的多寡取決於供款率，回報率和同世代人口的多寡	是（只補貼低收入群體）

<sup>7</sup> 香港工商專業聯會，*Income security for the elderly : the BPF alternative : BPF's response to Government's Consultation Paper on the Old Age Pension Scheme*, 1994

<sup>8</sup> 天主教香港教區正義與和平委員會，《「長者金」老年保障方案：兼回應政府「老年退休金計劃」諮詢文件》，1994

<sup>9</sup> HO, lok-sang, "A Universal Fully Funded Pension Scheme", *Contemporary Economic Policy*, Vol. XV, July 1997.

## 近年的建議

組織名稱	建議方案	年份	涵蓋範圍	收入來源/供款率	效益	政府負責 基金管理
香港特區政府	強積金	2000	65 歲或以上退休 僱員	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 僱員：5%</li> <li>● 僱主：5%</li> </ul>	退休僱員可獲得一筆過 養老金	否
香港社會保障學 會	五合一的社會保 障方案（老年退 休金、公積金、 長期護理保障、 就業培訓津貼和 中央工傷保險） <sup>10</sup>	2000	65 歲或以上長者	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 僱員：3%</li> <li>● 僱主：4.8%</li> <li>● 政府：2.2%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 7%供款撥作養老 金用途；養老金款 額為 3,000 元<sup>11</sup></li> <li>● 2%供款存僱員的 私人帳戶</li> <li>● 為每名長者每年提 供 2,000 元長期護 理保障</li> <li>● 為失業者提供 1,000 至 4,000 元的 就業培訓津貼</li> <li>● 0.2%供款用於購買 工作意外保險</li> </ul>	是

<sup>10</sup> 香港社會保障學會，〈五合一綜合社會保障方案整體構思〉，<<http://www.acad.polyu.edu.hk/~ssyhsze/HKSSS/5-1-general.htm>>

<sup>11</sup> 政府對這可行性表示懷疑。參看衛生福利局，《立法會福利事務委員會討論文件》，2000 年 12 月 11 日，<<http://www.legco.gov.hk/yr00-01/english/panels/ws/papers/b413e03.pdf>>

全民退休保障聯席	全民退休保障計劃 <sup>12</sup>	2005	65 歲或以上長者	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 僱員: 2.5% (強積金供款從 5 % 減至 2.5%)</li> <li>● 僱主: 2.5% (強積金供款從 5 % 減至 2.5%)</li> <li>● 政府: 長者綜援和高齡津貼總開支</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 強積金制度繼續存在 (但總供款額改為 5%)</li> <li>● 全體長者獲得 2,500 元老年退休金<sup>13</sup></li> <li>● 若對每年利潤超過 1000 萬元的公司增加利得稅稅率 1.75 %，養老金可以提高到 3,000 元</li> <li>● 長者現時享有的醫療、住房等福利應該予以保留</li> </ul>	是
----------	------------------------	------	-----------	--	---	---

<sup>12</sup> 香港社會服務聯會，《老年退休金計劃諮詢文件》，<[http://www.hkcss.org.hk/prb/consultation\\_papers/oaip\\_recommendation\\_final.pdf](http://www.hkcss.org.hk/prb/consultation_papers/oaip_recommendation_final.pdf)>

<sup>13</sup> 2006 年，特區政府拒絕把強積金供款轉用於老年退休金計劃。參看《立法會會議過程正式紀錄》，2006 年 6 月 28 號，<<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/floor/cm0628ti-confirmed-c.pdf>>。但在 2009 年，政府改變了態度，承諾在中央政策組完成有關研究後，與立法會討論有關問題，參看勞工及福利局及食物及衛生局，《就“高齡津貼和全民退休保障制度”的進展報告》，2009 年 1 月，<<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/english/counmtg/motion/cm1105-m2-prpt-e.pdf>>

## 附錄 B：本港養老金制度發展大事記

時間	事件
1966 年	G. 威廉斯 (G. Williams) 完成了《就香港社會福利發展和相關課題進行調查研究的可行性報告》(Report on the feasibility of a survey into social welfare provision and allied topics in Hong Kong)，建議建立老年社會保障體系 <sup>1</sup>
1967 年 4 月	政府公布《跨部門工作小組研究社會保障若干範疇的報告》(A report by the Inter-Departmental Working Party to consider certain aspects of social security) ，報告建議設立社會保障計劃而不是個人退休保障計劃。 <sup>2</sup> 但有關建議沒有被政府採納 <sup>3</sup>
1987 年 10 月	港督衛奕信拒絕設立任何退休保障計劃 <sup>4</sup>
1992 年 10 月	香港政府發表一份題為《全港性退休保障制度》的諮詢文件，建議引入強制性供款退休保障計劃，並把供款交託私人管理。然而，市民大多不表支持，政府在完成諮詢沒有落實有關建議 <sup>5</sup>
1994 年 7 月	特區政府發表一份諮詢文件，徵詢公眾對全民老年退休金計劃的意見。社會各界的看法相當分化。 <sup>6</sup> 但許多非政府組織認為，社會輿論普遍支持有關建議 <sup>7</sup>
1995 年 1 月	政府宣布放棄全民老年退休金計劃。但是，許多非政府組織指責這是屈服於僱主的壓力
1995 年 3 月	政府提出強制性私營職業退休計劃的相關法案。
1995 年 7 月	立法局通過《強制性公積金（強積金）計劃條例》
2000 年	強積金計劃正式運作

<sup>1</sup> Gertrude Williams, *Report on the feasibility of a survey into social welfare provision and allied topics in Hong Kong* , 1966 。

<sup>2</sup> 香港政府， *A report by the Inter-Departmental Working Party to consider certain aspects of social security* , 1967 。

<sup>3</sup> 蔡建誠，《港式退休保障政策(強積金)的政治經濟學》，2007 年，  
[http://www.franklenchoi.org/monograph/pe\\_retirement\\_protection.html](http://www.franklenchoi.org/monograph/pe_retirement_protection.html) 。

<sup>4</sup> 同上。

<sup>5</sup> 立法會秘書處，《歷史發展退休計劃在香港的歷史發展》，2005 年，  
<http://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/sec/library/0405fs18e.pdf> 。

<sup>6</sup> 同上。

<sup>7</sup> 蔡建誠，《港式退休保障政策(強積金)的政治經濟學》，2007 年，  
[http://www.franklenchoi.org/monograph/pe\\_retirement\\_protection.html](http://www.franklenchoi.org/monograph/pe_retirement_protection.html) 。

12 月	
2005 年	超過 50 個非政府組織組成了全民退休保障聯席，提出一個全民退休保障計劃方案 <sup>8</sup>
2006 年 6 月	立法會通過一項動議，促請政府設立老年退休金計劃 <sup>9</sup>
2008 年 11 月	立法會通過一項動議，促請政府設立全民退休保障 <sup>10</sup>
2009 年 1 月	政府表示中央政策組正在研究未來的退休保障問題， <sup>11</sup> 有關研究早在 2005 年已經開始

<sup>8</sup> 全民退休保障聯席，<<http://www.pensionforall.org.hk/html/index.php>> 。

<sup>9</sup> 《立法會正式會議紀錄》，2006 年 6 月 28 日，  
<<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/english/counmtg/hansard/cm0628-translate-e.pdf>> 。

<sup>10</sup> 《立法會正式會議紀錄》，2008 年 11 月 5 日，  
<<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/english/counmtg/hansard/cm1105-translate-e.pdf>> 。

<sup>11</sup> 《立法會正式會議紀錄》，2006 年 6 月 28 日，  
<<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/floor/cm0628ti-confirm-c.pdf>> 。

附錄C：全民退休金計劃運算表

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	
				= 12 * A * D			= F + G + H		= (H + J) / L	= I + J	= L - E				
年份	65歲或以上長者	變幅	15至64歲人口	15至64歲就業人口	每月退休金額	退休金額總開支	僱員供款	僱主供款	政府供款	總供款	予65歲或以上長者的綜援及老人津貼	特區政府佔全部供款百分比	整體供款總額	按年盈餘／虧損	累積盈餘
	(,000)	(%)	(,000)	(,000)	(元)	(十億元)	(十億元)	(十億元)	(十億元)	(十億元)	(十億元)	(十億元)	(十億元)	(十億元)	(十億元)
2010	911.9		5,019.0	3,185.9											
2011	934.9	2.5%	5,050.4	3,285.8											
2012	974.1	4.2%	5,092.5	3,241.8	3,000.0	35.1	17.1	17.5	50.00	84.6	12.9	64.5%	97.6	62.5	62.5
2013	1,014.8	4.2%	5,106.9	3,262.2	3,084.0	37.6	17.9	18.3	0.00	36.2	13.9	27.7%	50.1	12.5	78.1
2014	1,060.9	4.5%	5,117.0	3,285.7	3,188.9	40.6	18.6	19.1	0.00	37.7	15.0	28.4%	52.6	12.1	94.0
2015	1,114.3	5.0%	5,108.9	3,298.0	3,316.4	44.3	19.6	19.8	0.00	39.4	16.4	29.3%	55.8	11.4	110.0
2016	1,165.1	4.6%	5,104.2	3,308.1	3,469.0	48.5	20.4	20.7	0.00	41.2	17.9	30.3%	59.1	10.6	126.0
2017	1,217.1	4.5%	5,097.1	3,270.8	3,614.7	52.8	21.9	22.4	30.12	74.4	19.5	52.8%	93.9	41.1	173.3
2018	1,269.8	4.3%	5,090.4	3,260.3	3,726.7	56.8	22.6	23.2	0.00	45.8	21.0	31.4%	66.8	10.0	191.8
2019	1,329.9	4.7%	5,074.8	3,248.1	3,842.2	61.3	23.3	23.9	0.00	47.2	22.6	32.4%	69.8	8.5	209.7
2020	1,393.6	4.8%	5,053.9	3,230.3	3,961.4	66.2	24.0	24.6	0.00	48.5	24.4	33.5%	73.0	6.7	226.6
2021	1,461.9	4.9%	5,037.1	3,210.7	4,084.2	71.6	24.9	25.2	0.00	50.1	26.4	34.5%	76.6	4.9	242.7
2022	1,534.6	5.0%	5,015.6	3,186.4	4,210.8	77.5	26.4	27.0	35.09	88.5	28.6	54.4%	117.1	39.5	294.1
2023	1,610.8	5.0%	4,997.1	3,159.6	4,375.0	84.6	27.1	27.8	0.00	55.0	31.2	36.2%	86.2	1.6	310.1
2024	1,686.6	4.7%	4,982.8	3,136.4	4,545.6	92.0	28.0	28.7	0.00	56.7	33.9	37.4%	90.7	-1.3	324.0
2025	1,763.2	4.5%	4,964.7	3,111.5	4,722.9	99.9	28.9	29.6	0.00	58.5	36.9	38.7%	95.4	-4.6	335.3
2026	1,838.4	4.3%	4,950.7	3,092.2	4,907.1	108.3	30.2	30.6	0.00	60.8	39.9	39.7%	100.7	-7.6	344.2
2027	1,908.6	3.8%	4,943.8	3,073.8	5,098.5	116.8	32.3	33.1	42.49	107.8	43.1	56.7%	150.9	34.2	395.2
2028	1,989.1	4.2%	4,925.8	3,057.9	5,317.7	126.9	33.4	34.2	0.00	67.6	46.8	40.9%	114.5	-12.5	402.1
2029	2,061.4	3.6%	4,917.9	3,050.0	5,546.4	137.2	34.6	35.5	0.00	70.1	50.6	41.9%	120.7	-16.5	405.3
2030	2,125.7	3.1%	4,916.0	3,045.1	5,784.8	147.6	36.3	36.8	0.00	73.1	54.4	42.7%	127.5	-20.0	405.1
2031	2,179.1	2.5%	4,925.7	3,047.9	6,033.6	157.8	37.8	38.3	0.00	76.1	58.2	43.3%	134.3	-23.5	401.5
2032	2,223.9	2.1%	4,943.2	3,053.3	6,293.0	167.9	40.9	41.9	52.44	135.3	62.0	58.0%	197.2	29.3	450.4
2033	2,268.2	2.0%	4,960.5	3,062.6	6,513.3	177.3	42.5	43.6	0.00	86.1	65.4	43.2%	151.5	-25.8	446.8
2034	2,311.1	1.9%	4,980.2	3,076.0	6,741.3	187.0	44.1	45.2	0.00	89.3	69.0	43.6%	158.3	-28.7	439.9
2035	2,351.1	1.7%	4,999.4	3,090.5	6,977.2	196.9	45.7	46.9	0.00	92.6	72.6	44.0%	165.2	-31.6	429.9
2036	2,388.6	1.6%	5,019.6	3,105.6	7,221.4	207.0	48.0	48.8	0.00	96.8	76.4	44.1%	173.2	-33.8	417.1
2037	2,419.8	1.3%	5,044.0	3,122.4	7,474.2	217.0	51.7	53.0	62.28	166.9	80.1	57.6%	247.0	30.0	467.6
2038	2,454.6	1.4%	5,063.0	3,138.7	7,735.7	227.9	53.8	55.2	0.00	109.0	84.1	43.5%	193.1	-34.8	455.7
2039	2,485.3	1.3%	5,083.0	3,154.7	8,006.5	238.8	56.0	57.5	0.00	113.4	88.1	43.7%	201.5	-37.2	440.8
2040	2,511.2	1.0%	5,104.2	3,170.4	8,286.7	249.7	58.2	59.8	0.00	118.0	92.1	43.8%	210.2	-39.5	422.8
2041	2,529.0	0.7%	5,130.1	3,186.2	8,576.8	260.3	61.4	62.3	0.00	123.7	96.0	43.7%	219.7	-40.6	402.9
2042	2,547.6	0.7%	5,151.5	3,199.8	8,876.9	271.4	65.9	67.6	73.97	207.5	100.1	56.6%	307.6	36.3	458.9
2043	2,563.6	0.6%	5,172.3	3,212.7	9,187.6	282.6	68.7	70.5	0.00	139.2	104.3	42.8%	243.5	-39.1	442.3
2044	2,580.7	0.7%	5,189.0	3,224.3	9,509.2	294.5	71.6	73.4	0.00	145.0	108.6	42.8%	253.6	-40.9	423.1
2045	2,598.9	0.7%	5,201.0	3,234.3	9,842.0	306.9	74.5	76.4	0.00	150.9	113.2	42.9%	264.1	-42.8	401.0
2046	2,616.7	0.7%	5,209.7	3,242.8	10,186.5	319.9	78.4	79.5	0.00	158.0	118.0	42.8%	276.0	-43.9	376.8
2047	2,633.3	0.6%	5,216.1	3,250.7	10,543.0	333.2	84.2	86.3	87.86	258.3	122.9	55.3%	381.3	48.1	443.4
2048	2,650.6	0.7%	5,218.1	3,257.3	10,912.0	347.1	87.7	89.9	0.00	177.5	128.1	41.9%	305.6	-41.5	423.6
2049	2,665.1	0.5%	5,219.3	3,263.5	11,294.0	361.2	91.2	93.5	0.00	184.7	133.3	41.9%	318.0	-43.2	401.1
2050	2,678.5	0.5%	5,219.0	3,268.8	11,689.2	375.7	94.8	97.2	0.00	192.0	138.6	41.9%	330.6	-45.1	375.7
2051	2,688.3	0.4%	5,220.3	3,274.1	12,098.4	390.3	99.7	101.1	0.00	200.8	144.0	41.8%	344.7	-45.3	348.6
2052	2,694.2	0.2%	5,224.2	3,279.4	12,521.8	404.8	107.0	109.6	104.35	320.9	149.4	54.0%	470.2	65.4	431.1
2053	2,700.8	0.2%	5,226.9	3,284.5	12,960.1	420.0	111.2	114.0	0.00	225.2	155.0	40.8%	380.2	-39.9	412.3
2054	2,713.2	0.5%	5,223.8	3,287.7	13,413.7	436.7	115.5	118.4	0.00	233.9	161.1	40.8%	395.1	-41.6	390.9
2055	2,721.4	0.3%	5,224.5	3,291.5	13,883.2	453.4	120.0	122.9	0.00	242.9	167.3	40.8%	410.2	-43.2	366.8
2056	2,726.8	0.2%	5,227.8	3,296.1	14,369.1	470.2	125.9	127.7	0.00	253.6	173.5	40.6%	427.0	-43.1	341.7
2057	2,732.7	0.2%	5,230.9	3,300.7	14,872.0	487.7	135.0	138.3	123.93	397.3	179.9	52.6%	577.2	89.5	447.9
2058	2,737.8	0.2%	5,234.7	3,306.0	15,392.5	505.7	140.3	143.7	0.00	284.0	186.6	39.6%	470.6	-35.1	434.8
2059	2,741.7	0.1%	5,239.8	3,312.2	15,931.2	524.1	145.7	149.2	0.00	294.9	193.4	39.6%	488.3	-35.8	420.2
2060	2,746.5	0.2%	5,244.4	3,318.8	16,488.8	543.4	151.2	154.9	0.00	306.1	200.5	39.6%	506.6	-36.9	404.0

備註：不包括外籍家庭僱工。

A, B 2010為實際數字，2011為臨時數字，2012至2039年人口預測來自政府統計處(參考：《香港人口推算2010-2039》－表3及A3，頁9 - 23, 59 - 61)；2040至2060年數字來自香港大學人口數據庫。

C 2010為臨時數字(參考：《綜合住戶統計調查按季統計報告，二零一一年四月至六月》－表A1.1，Q2，頁104，估計65+為50,031人)。2011為預測數字(參考：《綜合住戶統計調查按季統計報告，二零一一年四月至六月》－表A1.1，Q2，頁104，估計65+為56,551人)。假設15至64歲各歲數性別組之勞動人口(從總人口中扣除非勞動人口)佔其歲數組別人口比例維持在2011年的水平不變，並以此為基礎推算2011年至2060年就業人口。2012-2016失業率為「經濟研究分析公司」(Economic Research Analysis Ltd)提供之預測(ERA) - 1%。2017+失業率為ERA - 0.5%。

推算2011年整體(15 - 64)受僱人數 = 3 285 800

D 2012年退休金額：\$3,000；其後各年依據前一年的消費物價指數調整。

例如：建議2013年退休金額：\$3,084 = \$3,000 X 102.8% (2.8%為2012年預測消費物價指數)。

F, G, H 2012年至2060年的數字是依據預測僱員人數及消費物價指數變化推算得來的，僱員實質工資則假設增長為每年百分之一。2012年後供款之收入下限及上限為\$6,500及\$50,000，並每5年依據工資增長調整。

J 假設2010年申領長者綜援及高齡津貼的人數佔整體老齡人口比例不變(即分別為百分之18.06及百分之54.6)，並以此為基礎推算未來50年政府長者生活津貼，政府有關開支須跟隨消費物價指數調整。

N 投資回報率：假設2012年至2060年每年平均投資回報率為百分之4.9，該數字是根據外匯基金由2004年至2010年度年平均回報率而提出的。

假設特區政府於2012年注資500億元，於2017年注資301.2億元，並於以後每5年分別注資依據前5年的消費物價指數調整後之相若資金。

全民退休金計劃假設於2012年開始實施。

附錄五：長者綜援及生果金的預計關支

附錄D：

年份	65歲或以上人口	長者綜援金額	長者綜援金總開支	高齡津貼金額	高齡津貼總開支	總開支
			18.06%		54.6%	
	65歲或以上人口			65歲或以上人口		
	(000)		(十億元)		(十億元)	(十億元)
2011	934.9	2,680	5.4	1,035	6.3	11.8
2012	974.1	2,827	6.0	1,092	7.0	12.9
2013	1,014.8	2,907	6.4	1,122	7.5	13.9
2014	1,060.9	3,005	6.9	1,161	8.1	15.0
2015	1,114.3	3,126	7.5	1,207	8.8	16.4
2016	1,165.1	3,269	8.3	1,263	9.6	17.9
2017	1,217.1	3,407	9.0	1,316	10.5	19.5
2018	1,269.8	3,512	9.7	1,356	11.3	21.0
2019	1,329.9	3,621	10.4	1,398	12.2	22.6
2020	1,393.6	3,733	11.3	1,442	13.2	24.4
2021	1,461.9	3,849	12.2	1,487	14.2	26.4
2022	1,534.6	3,969	13.2	1,533	15.4	28.6
2023	1,610.8	4,123	14.4	1,592	16.8	31.2
2024	1,686.6	4,284	15.7	1,654	18.3	33.9
2025	1,763.2	4,451	17.0	1,719	19.9	36.9
2026	1,838.4	4,625	18.4	1,786	21.5	39.9
2027	1,908.6	4,805	19.9	1,856	23.2	43.1
2028	1,989.1	5,012	21.6	1,936	25.2	46.8
2029	2,061.4	5,227	23.4	2,019	27.3	50.6
2030	2,125.7	5,452	25.1	2,106	29.3	54.4
2031	2,179.1	5,686	26.9	2,196	31.4	58.2
2032	2,223.9	5,931	28.6	2,291	33.4	62.0
2033	2,268.2	6,139	30.2	2,371	35.2	65.4
2034	2,311.1	6,353	31.8	2,454	37.2	69.0
2035	2,351.1	6,576	33.5	2,540	39.1	72.6
2036	2,388.6	6,806	35.2	2,628	41.1	76.4
2037	2,419.8	7,044	36.9	2,720	43.1	80.1
2038	2,454.6	7,291	38.8	2,816	45.3	84.1
2039	2,485.3	7,546	40.6	2,914	47.5	88.1
2040	2,511.2	7,810	42.5	3,016	49.6	92.1
2041	2,529.0	8,083	44.3	3,122	51.7	96.0
2042	2,547.6	8,366	46.2	3,231	53.9	100.1
2043	2,563.6	8,659	48.1	3,344	56.2	104.3
2044	2,580.7	8,962	50.1	3,461	58.5	108.6
2045	2,598.9	9,276	52.2	3,582	61.0	113.2
2046	2,616.7	9,600	54.4	3,708	63.6	118.0
2047	2,633.3	9,936	56.7	3,837	66.2	122.9
2048	2,650.6	10,284	59.1	3,972	69.0	128.1
2049	2,665.1	10,644	61.5	4,111	71.8	133.3
2050	2,678.5	11,017	64.0	4,255	74.7	138.6
2051	2,688.3	11,402	66.4	4,404	77.6	144.0
2052	2,694.2	11,801	68.9	4,558	80.5	149.4
2053	2,700.8	12,214	71.5	4,717	83.5	155.0
2054	2,713.2	12,642	74.3	4,882	86.8	161.1
2055	2,721.4	13,084	77.2	5,053	90.1	167.3
2056	2,726.8	13,542	80.0	5,230	93.4	173.5
2057	2,732.7	14,016	83.0	5,413	96.9	179.9
2058	2,737.8	14,507	86.1	5,602	100.5	186.6
2059	2,741.7	15,015	89.2	5,799	104.2	193.4
2060	2,746.5	15,540	92.5	6,002	108.0	200.5

備註

1. 申領長者綜援人士佔整體65歲或以上人口比例 (2009 - 2010年) (假設長者綜援人士中88%為65歲或以上)

$$= (88\% * 187,128) / 911,690 = 18.06\%$$

2. 申領高齡津貼人士佔整體65歲或以上人口比例 (2009 - 2010年):

$$= (69,980 + 427,962) / 911,690 = 54.6\%$$

3. 2011年長者綜援金額：\$2,680；其後各年依據前一年的消費物價指數調整。

4. 2011年高齡津貼金額：\$1,035；其後各年依據前一年的消費物價指數調整。

來源

<http://www.info.gov.hk/gia/general/200907/08/P200907080142.htm>

[http://gia.info.gov.hk/general/200907/08/P200907080142\\_0142\\_54340.doc](http://gia.info.gov.hk/general/200907/08/P200907080142_0142_54340.doc)

## 爭取全民退休保障聯席

有關建議設立「全民退休保障計劃」的  
公眾諮詢文件

2011年11月

# 前言

## 諮詢公眾 建立共識

- 1 「爭取全民退休保障聯席」（以下簡稱「聯席」）於 2004 年成立，現由 80 多個不同類別的民間團體組成，包括基層團體、工會、婦女、長者、殘疾人士、青年、宗教及社福機構。聯席成立目的是為爭取政府盡快制訂全民退休保障的政策，推行聯席建議的「全民養老金」計劃，確保全港長者可以「老有所養」。
- 2 「聯席」2004 年成立後，在 2005 年根據香港社會服務聯會（社聯）與香港大學統計及精算學系教授合作研究及建議的全民退休保障計劃為基礎，提出「全民養老金」方案公開諮詢公眾意見（「聯席」亦分別於 2009 年及 2011 年就 2005 年的方案進行數據更新）。多年來，社會各界一直對全民退休保障態度正面，多番要求政府盡快落實。2007 年香港大學民意調查顯示有超過 7 成市民支持全民退休保障，到 2010 年香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心與「聯席」合作進行的同類調查（調查結果收錄在 2010 年 10 月出版的《強積金及退休保障意見調查報告》內）更顯示有近 8 成市民支持設立全民退休保障制度，可見設立全民退休保障已成為政府不能迴避的議題。「聯席」希望透過諮詢，了解社會各界的意見，促進社會對建立完善的全民退休保障制度達成共識，及爭取政府早日設立「全民養老金」。如各位有任何意見或查詢，請聯絡「聯席」秘書處：

電郵：forall@pensionforall.org.hk  
電話：3499 1975

# 老有所養？

## 人口高齡化及貧窮情況嚴重

- 3 正如其他已發展國家或城市一樣，香港的生育率下降至更替水平之下（Sub-Replacement Fertility），而老年人口比率則不斷上升。根據政府統計處的推算，六十五歲及以上的長者佔全港人口的比例，將由 2009 年的 13.3%，上升至 2039 年的 29.2%<sup>1</sup>，而老年扶養比率<sup>2</sup>（Aged Dependency Ratio）則由 18.0% 增加至 48.9%（即由約 5.6 名 15-64 歲成年人口供養 1 名 65 歲或以上長者人口上升至約 2 名 15-64 歲成年人口便要供養 1 名 65 歲或以上長者人口）。
- 4 人口結構改變，一方面令長者愈來愈難依賴家庭養老，另一方面社會的財政負擔亦愈來愈重，近年每一個社會都積極研究回應策略，以設立可持續的養老金制度，確保每位長者皆老有所養。
- 5 長者為香港勞碌大半生，締造社會的繁榮進步。可是，他們早年的薪金微薄，收入僅足以維持日常生活，即使稍有積蓄，亦敵不過年年上升的通脹。根據經濟合作與發展組織（OECD）及社聯所採納對貧窮線的定義是以住戶入息釐定，入息低於住戶入息中位數的一半便屬於貧窮家庭，按社聯的資料於 2010 年上半年長者貧窮率便達 33.9%，即每三名長者便有一名生活在貧窮住戶當中<sup>3</sup>。
- 6 長者貧窮情況嚴重，令申領綜援的人數持續大幅增加。根據政府統計處資料，過去十多年間，老年綜援個案由 1994 年的 69,927 宗上升到 2009 年 12 月的 153,448 宗，升幅達一倍半之多。按社聯資料，領取綜援的長者比率，亦由 1996 年的 11.7% 上升至 2009 年的超過 18.4%。

<sup>1</sup> 《人口推算 2010-2039》，香港政府統計處，2010 年 7 月。

<sup>2</sup> 老年扶養比率 = (65 歲或以上長者人口 / 15-64 歲成年人口) x 100%

<sup>3</sup> <2010 年上半年最新貧窮數據分析> 新聞發佈，香港社會服務聯會，<http://www.hkcss.org.hk/cm/cc/press/detail.asp?id=447>。

## 國際社會的共識

7 「老有所養」是中國社會傳統的價值信念，亦是世界各地文明社會對長者的承擔。聯合國第二屆國際老齡大會，訂定《國際老齡行動計劃 2002》( International Plan of Action on Ageing 2002<sup>4</sup>)，亦要求世界各國推動各種養老金方案，確保長者退休後有基本保障、能過有尊嚴的生活。

8 國際社會對如何為長者退休後提供足夠保障已有一定共識。世界銀行於 2005 年出版了《21 世紀的長者收入支援》( Old Age Income Support in the 21<sup>st</sup> Century<sup>5</sup>)，倡議為長者提供由五條支柱組成的退休保障制度：

- 第 0 條 非供款性的基本保障 (Non-Contributory)
- 第 1 條 強制性中央公積金 (Mandatory Public Pensions)
- 第 2 條 強制性個人公積金 (Mandatory Private Pensions)
- 第 3 條 個人自願性儲蓄/投資 (Voluntary Savings/Investments)
- 第 4 條 其他支援 (Other Informal Supports)

9 經濟合作發展組織在三十多個國家進行的研究顯示，這五層退休保障方案令不同階層的長者在退休後的收入平均可達到退休前六成至八成除稅後收入的水平<sup>6</sup>：基層市民主要依靠基本退休金，中層則依靠職業性退休保障及基本退休金，而上層則主要靠個人投資。不少已發展國家早已設有基本退休金，然後發展職業性退休保障計劃，而香港則只設立強積金制度，到現在仍未有設立基本退休金制度，未能為基層市民及長者提供應有的保障。

<sup>4</sup> < The Madrid International Plan of Action on Ageing>，聯合國，  
[http://www.un.org/ageing/documents/building\\_natl\\_capacity/guiding.pdf](http://www.un.org/ageing/documents/building_natl_capacity/guiding.pdf)，2002 年。

<sup>5</sup> <Old Age Income Support in the 21<sup>st</sup> Century>，世界銀行，  
[http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old\\_Age\\_Income\\_Support\\_FM.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Income_Support_FM.pdf)，2005 年。

<sup>6</sup> <Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries>，OECD，2011。

## 不完整的退休保障制度

10 強制性公積金計劃在 2000 年底正式實施，正如前述，其設計只能為中等收入人士帶來一些退休保障，未能惠及所有長者：

- 覆蓋率低：以 2009 年數據顯示，20-64 歲人口超過 497 萬，當中勞動人口為 370 萬，其中只有 340 萬人有參與退休保障（參考積金局《2009-10 年報》）。換言之，強積金對於整體成年人的涵蓋率只有約 68%。不受保障的包括 70 萬家庭照顧者，35 萬殘疾人士，20 萬失業人士等；
- 波動率高：雖然截至 2011 年 3 月底，自 2000 年強積金實施以來的平均年率化內部回報率為 5.4%，但是在金融海嘯的衝擊下，2008/09 年度全年卻錄得 25.9% 的虧損。若僱員在 2009 年 3 月退休與提取強積金，他得到的平均年率化內部回報率便會是-0.8%；
- 根據《強積金及退休保障意見調查報告》<sup>7</sup>，有 40.3% 的市民贊成取消現時的強積金制度，即時停止供款並拿回已供的款項。同一份報告也指出，有強積金戶口的市民中，63.1% 表示現有強積金制度無助減少他們對將來退休生活的憂慮。

11 強積金計劃的結構性問題，無法令市民年老時維持基本生活，將逼使更多長者依賴綜援及高齡津貼維生，增加政府的財政負擔，政府將不得不長期繼續運用稅收填補強積金制度的漏洞，對整體社會必定構成比現時更大的壓力。

---

<sup>7</sup> 《強積金及退休保障意見調查報告》，爭取全民退休保障聯席、香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心，2010 年 12 月。

# 「全民養老金」方案

## 概要

12 文件提出的「全民養老金」方案，填補香港缺乏基本退休金制度的不足之處；並可在不需僱主僱員額外供款的情況下為未來三十年的所有長者提供基本生活保障<sup>8</sup>，面對人口老化高峰期；由社會共同承擔改善老年貧窮的責任；大幅減低政府因長者綜援個案上升帶來的財政及加稅壓力。在推行「全民養老金」後，將可取代高齡津貼及現時 65 歲或以上長者綜援的標準金額部分，但必需保留其他支援。

## 目的

13 「全民退休保障計劃」下設立的「全民養老金」制度，確立市民應該享有的退休保障權利，保證所有市民年老時享有足夠的最低收入，其目的是：

- ◆ 維持所有長者的基本生活水平<sup>9</sup>；
- ◆ 減低老年貧窮；
- ◆ 處理人口老化所帶來的公共財政負擔。

## 原則

14 「聯席」對設立「全民退休保障計劃」的原則建立了以下共識：

- 全民保障 - 所有長者均可享有的經濟保障，避免審查制度成為貧窮人士的標籤；
- 即時受惠 - 即時可以為長者提供經濟保障，不需要等待數十年的成熟期；

<sup>8</sup> 若根據政府統計處《人口推算 2010-2039》的數字作推算，「全民養老金方案」能維持五十年的運作。

<sup>9</sup> 根據 2005 年社聯進行的基本生活需要研究的標準，當時基本生活開支為 2,652 元，計算通脹後，約等於 2010 年的 3,000 元。

- 足夠水平 - 有關經濟保障足夠維持長者的基本生活需要；
- 持續運作 - 有關制度可持續運作，應付未來人口老化高峰期的需要；
- 全面配套 - 必須保留及提供醫療、護理服務和住宿保障等配套性的社會服務。

## 領取資格

15 申領「全民養老金」的資格為：

- 年滿六十五歲或以上；
- 香港居民。

## 假設及預計

16 在制訂「全民養老金」方案時，曾參考本地及海外多項數據及常用方法，以訂立下列幾項假設：

- 根據政府統計處《香港人口推算 2010 – 2039》所作的假設；
- 再假設勞動人口參與率按現時數據及情況不變，從而推算強積金供款；
- 假設薪酬每年平均實質增長率為 2%<sup>10</sup>；
- 假設每年平均實質投資回報率為 2%<sup>11</sup>。

## [全民養老金方案]

17 方案以政府、僱主及僱員的三方供款為基礎，令整個計劃持續運作。以下為各方的供款比率：

### 17.1 政府

---

<sup>10</sup> 參考自 1985 年至 2011 年香港的入息中位數的工資增長平均每年約為 2.2%

<sup>11</sup> 參考自 1994 年至 2010 年外匯基金的回報率，約為 4.6%

17.1.1 政府的供款分為三個部分：

- i) 「綜合社會保障援助計劃」中，用於六十五歲或以上受助人的標準金額的開支；
- ii) 「公共福利金計劃」中，用於高齡津貼的開支；及
- iii) 一筆過撥款的啟動基金。

17.1.2 2010 年，政府用於以上兩個項目的開支大約為港幣 118 億元。往後，政府供款部份將會跟隨老年人口的增長率而相應調整。

## 17.2 僱主

17.2.1 僱主的供款分為兩個部份，

- i) 按每位僱員計算，僱主的供款比率為僱員每月薪金的 2.5% (入息上限設為 30,000 元)。
- ii) 應評稅利潤高於 1000 萬的企業，每年額外繳交約 1.9% 的利得稅，以 2010 年計算，款額大約為 68 億元。

17.2.2 為了不增加僱主的整體供款負擔，方案同時建議將僱主的強積金供款水平相應減少一半，即 2.5%；原來供款的另一半 (即 2.5%) 注資到本計劃。根據此安排，僱主為每位僱員提供的供款金額基本維持不變。

## 17.3 僱員

17.3.1 按個人入息計算，供款比率為每月薪金的 2.5% (入息上限設為 30,000 元，下限則為 6,500 元，即每月入息少於 6,500 元的僱員不需供款)。

17.3.2 為了不增加市民的整體供款負擔，方案同時建議將僱員的強積金供款水平相應減少一半，即 2.5%；原來供款的另一半 (即 2.5%) 注資到本計劃。根據此安排，僱員的每月供款金額基本維持不變。

政府、僱主及僱員三方的供款總額、所需利得稅金額、每年「全民養老金」的開支及剩餘金額、以及累積儲備金額等數據，詳列於[附件一]。

18 此方案利用未來十三年的窗口期，由 2011 年至 2023 年，三方供款的總數比要支付的養老金為多，連同開始投放的 500 億啟動基金，估計累積盈餘港幣 1,594 億元，作為計劃的「部分預留資金」。在 2024 年，老年人口對成年人口的比例較大，需要動用「部分預留資金」。

## 其他考慮因素

19 在討論「全民養老金」方案時，曾有不同團體提出不同的建議或問題，希望更完善「全民養老金」方案，由於有關建議對方案各項計算影響不大，為免令市民感到混淆，「聯席」決定暫不將有關建議納入方案內，但在此陳述，以邀請市民提供意見。這些建議或問題包括：

- 已離港於國內或外國定居的長者可否受惠於「全民養老金」？如果他們不在港定居，可否訂定額外的申領條件，如需則供款若干年？
- 累積儲備應交由政府或由私人機構進行投資？
- 政府應否在財政儲備過多時再向全民養老金注入基金？
- 如果因政府拖延「全民養老金」的諮詢及推行而最終導致成本增加，政府應否承擔這額外的支出？
- 若政府維持「三條支柱」退休金制度不變，將來整體社會上對人口老化下就養老應付出的成本為多少？

〈完〉

[附件一] 聯席方案：每年供款、開支、剩餘、累積儲備金額

年份	15-64歲	65歲或以上	僱員及僱主	利得稅 (億元)	政府供款 (億元)	總供款 (億元)	全民養老金 支出 (億元)	年度 剩餘/(透支) (億元)	種子基金注資 (億元)	累計儲備/ (累計虧損) (億元)
	人口 ('000)	人口 ('000)	供款 (億元)				支 出 (億元)	剩 餘 (億元)		
2009	4,971.6	893.2	178.8	66.9	115.4	361.1	299.9	61.1	500.0	561.1
2010	5,000.7	926.7	198.9	68.2	117.7	384.9	312.0	72.9		645.3
2011	5,029.8	960.2	209.4	69.6	121.0	400.0	324.1	76.0		734.1
2012	5,058.9	993.8	214.8	71.0	125.8	411.6	336.1	75.5		824.3
2013	5,088.0	1,027.3	220.4	72.4	131.0	423.8	348.2	75.6		916.4
2014	5,117.1	1,060.8	226.1	73.9	137.0	437.0	360.3	76.7		1,011.4
2015	5,108.6	1,114.6	230.2	75.3	143.9	449.5	379.6	69.8		1,101.5
2016	5,100.1	1,168.4	234.4	76.8	150.5	461.7	399.0	62.7		1,186.2
2017	5,091.7	1,222.2	238.7	78.4	157.2	474.3	418.4	55.9		1,265.9
2018	5,083.2	1,276.0	243.1	79.9	164.0	487.0	437.7	49.3		1,340.5
2019	5,074.7	1,329.8	247.5	81.5	171.8	500.8	457.1	43.7		1,411.0
2020	5,056.3	1,401.2	251.6	83.2	180.0	514.7	482.8	31.9		1,471.2
2021	5,037.9	1,472.6	255.7	84.8	188.8	529.3	508.5	20.8		1,521.4
2022	5,019.5	1,543.9	259.8	86.5	198.2	544.6	534.2	10.4		1,562.2
2023	5,001.1	1,615.3	264.1	88.3	208.0	560.4	559.9	0.5		1,593.9
2024	4,982.7	1,686.7	268.3	90.0	217.8	576.2	585.6	(9.4)		1,616.4
2025	4,969.7	1,761.7	273.0	91.8	227.7	592.6	612.6	(20.0)		1,628.7
2026	4,956.7	1,836.6	277.7	93.7	237.4	608.8	639.6	(30.7)		1,630.5
2027	4,943.7	1,911.6	282.5	95.5	246.5	624.6	666.6	(42.0)		1,621.2
2028	4,930.7	1,986.5	287.4	97.5	256.9	641.8	693.5	(51.8)		1,601.8
2029	4,917.7	2,061.5	292.4	99.4	266.2	658.0	720.5	(62.5)		1,571.4
2030	4,930.2	2,111.4	299.0	101.4	274.5	674.9	738.5	(63.5)		1,539.3
2031	4,942.7	2,161.3	305.8	103.4	281.4	690.6	756.5	(65.8)		1,504.2
2032	4,955.1	2,211.3	312.7	105.5	287.2	705.4	774.4	(69.1)		1,465.2
2033	4,967.6	2,261.2	319.7	107.6	292.9	720.3	792.4	(72.1)		1,422.4
2034	4,980.1	2,311.1	326.9	109.8	298.5	735.2	810.4	(75.2)		1,375.6
2035	5,000.7	2,345.9	334.9	111.9	303.7	750.5	822.9	(72.5)		1,330.7
2036	5,021.3	2,380.8	343.0	114.2	308.5	765.6	835.5	(69.8)		1,287.5
2037	5,041.8	2,415.6	351.2	116.5	312.5	780.2	848.0	(67.8)		1,245.5
2038	5,062.4	2,450.5	359.7	118.8	317.0	795.6	860.5	(65.0)		1,205.4
2039	5,083.0	2,485.3	368.4	121.2	321.0	810.6	873.1	(62.5)		1,167.0

註 (一)：按 2010 年購買力顯示

註 (二)：以政府統計處《人口推算 2010-2039》的數字經精算師推算，到 2060 年累計盈餘也保持正數。

註 (三)：以月入 6,500 至 30,000(上限)作供款計算

## 爭取全民退休保障聯席 2010 年 9 月發表

### 《強積金及退休保障意見調查》報告

#### 四成受訪市民贊成取消強積金制度

#### 達八成受訪者促政府立即設立全民退休保障制度

#### 超過九成受訪者促請政府盡快進行全面規劃和公眾諮詢

爭取全民退休保障聯席（下稱：聯席）發表《強積金及退休保障意見調查》報告，調查顯示超過六成受訪者認為現時強積金制度無助減少其對退休的憂慮，並有四成受訪者贊成取消現時的強積金制度；更有高達八成受訪市民認為政府需要在今年的施政報告中設立全民退休保障制度。聯席指出人口老化問題已日趨嚴重，而強積金制度推行十年，其成效一直存疑；然而檢討強積金制度仍流於技術層面，政策檢討可謂乏善足陳。聯席促請政府正視香港退休保障的問題，就強積金制度進行全面檢討及公眾諮詢，並設立全民退休保障制度，落實『老有所養』。

聯席委託香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心於 2010 年 7 月 26 日至 8 月 3 日進行電話問卷調查，成功訪問了 1,057 位本港市民，研究主要發現如下：

1. 有超過八成受訪市民認為「退休保障」乃政府現時必需關注的民生項目 (85.4%)。
2. 在擁有強積金戶口的受訪者中，超過六成認為現時強積金制度無助減少他們對退休生活的憂慮 (63.1%)，更有四成受訪市民贊成取消強積金制度 (40.3%)。
3. 近五成受訪者是沒有任何強積金戶口 (49.6%)；沒有強積金戶口的受訪者都以退休人士 (42.7%)、一直沒有工作（包括在學、料理家務、失業、病患、傷殘等原因）(32.4 %)為主。
4. 是次調查顯示達八成受訪者支持設立一個全民性的退休保障制度 (79.4%)，讓一些不受強積金保障的香港市民也得到保障；其中高學歷人士(大專或以上程度)，有近八成支持為全香港市民設立一個退休保障制度 (78.1%)；而 18-29 歲受訪者中，亦有八成支持全香港市民設立一個全民性的退休保障制度 (79.4%)。
5. 而贊成設立全民退休保障制度的受訪者中，有高達九成認為政府應為這個全民性的退休保障制度參與供款 (89.5%)，並有超過八成受訪市民認為政府須預留一筆基金作啟動計劃 (82.8%)。
6. 支持設立全民退休保障制度的受訪者中，超過九成認為政府需盡快進行全面規劃和公眾諮詢；而當中超過九成半非退休人士認為需要即時為退休保障制度作全面規劃和公眾諮詢 (96%)

根據強制性公積金計劃管理局（下稱積金局）截至 2010 年 3 月的資料，現時參與強積金計劃的就

業人口有 247 萬，而統計處最近公佈的《香港人口推算 2010-2039》預計，香港的長者人口比例將會由現時的 13% 增加至 29%，在越趨嚴重的人口老化和貧富懸殊的情況下，香港市民未來退休的生活保障更添憂慮。正如是次調查中有近一半受訪者沒有強積金戶口，其中三成是因為沒有工作而未能受惠(32.4%)。政府常提倡退休保障的「三條支柱」：強積金、私人儲蓄和社會保障，並強調私人儲蓄的責任，然而從調查所得，超過四成沒有為自己未來退休作額外儲蓄或投資的受訪者主要與貧窮有關(「無錢」：66%；「人工低」：52.9%；「失業」：43.1%)，他們根本沒有餘錢用作額外的強積金供款。

是次調查顯示超過八成受訪市民認為要讓這個全民性的退休保障制度能有效持續營運，首要條件是政府必須參與供款 (89.5%)；其中較多受訪者支持政府預留一筆基金以啟動計劃(82.8%)，其次提高僱主供款比率 (54.1%) 及增加公司利得稅 (51.8%)。另外，僅有的一成多受訪者(14.2%)因為擔心個人負擔能力問題 (67.9%)表示對制度有所保留，而非過去政府或反對者認為的原則性分歧。

聯席認為數據反映市民對政府推行全民退休保障的期望。可是政府過去就退休保障議題不但未有進行公眾諮詢，更從未曾就香港的退休制度作全面檢討。因此，聯席促請政府積極回應民意，肯定全民退休保障的價值，並作出以下行動：

1. 全面檢討強積金制度，展開公眾諮詢：自強積金推行十年以來，政府只就訂立技術上的措施以黑箱作業的方式進行內部諮詢(如半自由行等措施)，但從未就強積金的成效及制度問題進行檢討(例如強積金制度未能惠及低薪工友、家庭主婦等)。因此，政府須對強積金制度展開全面檢討，並讓市民參與討論，以消除大眾對強積金的憂慮。
2. 老有所養，設立全民退休保障制度：聯席促請現屆政府兌現承諾，在今年施政報告中積極回應老人及貧富懸殊的問題；同時順應民意將全民退休保障納入工作議程，並盡快進行公眾諮詢及訂立制度，以回應未來大批長者退休後面對的基本生活問題。
3. 向公眾提供正確及全面資訊，向大眾公開相關研究的進展及成果：自 2005 年起，中央政策組已就人口老化議題進行研究，然而一直沒有向市民公開報告及交待研究結果。而立法會亦曾在 2008 年 11 月 5 日獲動議通過要求政府立即就設立全民退休保障計劃展開研究工作，及後勞福局又透露正研究三條支柱(強積金/私人儲蓄/社會保障) 的可持續性。時至今天，政府及局方卻從未就上述任何一項研究作出公開交待。因此，政府須致力向市民提供正確及全面資訊，並向大眾公開相關研究的進展及成果。
4. 積極回應民間方案：自回歸以來，民間社會一直就未來人口老化及長者貧窮的問題倡議設立全民退休保障制度及提出具體全民養老金方案。此建議過去均得到市民、政黨、立法會普遍的支持，並在立法會內多次討論及動議投票通過要求政府設立全民退休保障；唯政府一直拖延不肯回應，致使長者貧窮問題日趨嚴重。聯席認為解決人口老化及長者貧窮問題，政府責無旁貸，故促請政府須以務實態度積極回應和考慮具民意基礎的全民養老金方案。

爭取全民退休保障聯席  
2010 年 9 月 7 日



立法會 CB(2)822/11-12(01)號文件  
LC Paper No. CB(2)822/11-12(01)

## 退休保障養老金

2012 年 1 月

### 第一章 前言

#### 香港人口老化

1. 香港人口正邁向老齡化，據統計處資料顯示，截至 2010 年年底，全港共有 1,317,400 名 60 歲或以上長者，佔全港約 710 萬人口的 18.6%，據統計處推算，在 2033 年，每 4 名香港人將有一人年屆 65 歲或以上。

#### 長者貧窮問題嚴重

2. 截至 2011 年 7 月，全港 130 多萬名 60 歲或以上長者中，申領「年老綜援」個案達到 153,878 宗，即有近 12%長者是處於貧窮狀況，他們倚賴政府的經濟援助來維持生活。
3. 另外，截至本年 7 月，申領設有資產及入息限制的普通高齡津貼(俗稱生果金)有 71,806 宗，而不設資產審查的高額高領津貼有 438,228 宗。
4. 香港社會服務聯會分析統計數據顯示，2010 年上半年，有 126 萬人收入是少於全港住戶入息中位數一半，屬於貧窮人士，佔總人口一成八，為歷年來最多。尤以長者貧窮問題最嚴重，每三名長者便有一個是窮人。
5. 為應付香港的人口老化問題，確保長者晚年生活獲得基本保障，本文件建議政府應改革現行高齡津貼的安排，新設由政府承擔，並根據長者的入息及資產水平分為三個級別的退休保障養老金方案，與強積金及長者綜援並行，構建全面退休保障制度。

## 第二章 現有支援長者退休生活措施

### 公共福利金計劃

6. 這是一項毋須供款的福利計劃，計劃下的各類津貼，除普通高齡津貼必須申報入息及資產審查外，其餘毋須經過經濟狀況調查，計劃的全部經費由政府一般收入撥付。
7. 現時公共福利金的每月金額是：

津貼種類	每月金額(港元) <sup>1</sup>
普通高齡津貼	1,035
高額高齡津貼	1,035

### 綜合社會保障援助計劃（綜援）

8. 是一項毋須供款的福利計劃，計劃的目的是以入息補助方法，為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網，使他們的入息達到一定水平，以應付生活上的基本需要。
9. 年滿 60 歲的長者申請人須要進行經濟狀況調查，除了自住物業外，長者的資產及入息必須通過審查。
10. 綜援提供的津貼，包括三個主要部份，以下內容是與長者有關的津貼或服務：

#### 第一類：標準金額

	單身人士	家庭成員
健全/殘疾程度達 50%	\$2680	\$2530
殘疾程度達 100%	\$3240	\$2870
需要經常護理	\$4570	\$4190

<sup>1</sup> 金額於 2011 年 2 月 1 日起作出調整

註:每月發放金額

## 第二類：補助金

### a)長期個案補助金

有年老、殘疾或經醫生證明為健康欠佳成員的受助家庭，如連續領取援助金達 12 個月或以上，可按家庭中這類合資格成員的人數，獲發每年一次的長期個案補助金，作為更換家居用品及耐用品之用。補助金額如下：

	補助金額（元）
有 1 名這類合資格成員的家庭	1,680
有 2 至 4 名這類合資格成員的家庭	3,365
有 5 名或以上這類合資格成員的家庭	3,825

### b)社區生活補助金

非居於院舍而經醫生證明殘疾程度達 100%或需要經常護理的嚴重殘疾人士，每月可獲發社區生活補助金 120 元，以顧及他們在社區生活可能需要較多的費用。

### c)交通補助金

年齡介乎 12 至 64 歲並經醫生證明殘疾程度達 100%或需要經常護理的嚴重殘疾人士，每月可獲發交通補助金 215 元，以鼓勵他們多些外出參與活動，從而促進他們融入社會。

## 第三類：特別津貼

- (i)房屋及有關津貼(包括租金、水費、平安鐘等)
- (ii)家庭津貼
- (iii)醫療及康復津貼

## 11. 高齡津貼及年老綜緩的申領情況

	截止 30/6/2011 個案數目 (參考自社會福利 署網頁)	開支情況 (10/11 年預算) (參考自 11/12 年度 財政預算案)	開支情況 (11/12 年預算) (參考自 11/12 年度財 政預算案)
高齡津貼	508,933 宗	6,498,000,000 (64.98 億元)	6,536,000,000 (65.36 億元)
年老綜援 個案	153,966 宗	9,511,000,000 (95.11 億元)	9,698,000,000 (96.98 億元)
		合計 160.09 億元	合計 162.34 億元

### 強制性公積金計劃(強積金)

12. 政府自六十年代起，就制定一個適合本港的退休保障制度進行討論，結果於 1995 年制定《強制性公積金計劃條例》。有關附屬法例亦於 1998 年、1999 年和 2000 年通過。
13. 強積金制度在 2000 年 12 月開始推行，以作為本港的退休保障方案的第二條支柱，協助本港的就業人士獲得退休保障。除獲豁免人士外，所有年齡介乎 18 歲至 65 歲的僱員及自僱人士均須參加強積金計劃。
14. 根據強積金法例的規定，僱主必須選擇一家強積金服務機構，並安排僱員登記參加強積金計劃。僱主與僱員須定期向僱員賬戶作出供款。
15. 現時約有 85% 的總就業人口獲強積金計劃、職業退休計劃、法定退休金或公積金(例如為公務員或公立學校教師而設的計劃)保障。

### 其他主要支援長者服務

#### 公營醫療服務收費減免

16. 現時，領取綜援的病人可獲豁免公營醫療服務的收費，非綜援病人則可通過公立醫院及診所的社工申請醫療費用減免。社工在處理申請時，會考慮申請人的經濟和醫療需要以及其他相關因素。

17. 2009 年度獲醫院管理局減免醫療費用的 60 歲或以上病人數目為 184,460 人。

### 中醫門診服務

18. 醫院管理局計劃在全港十八區各設立一間中醫藥教研中心。現時除了油尖旺、九龍城及離島外，其餘各區已設立公營中醫診所。

### 社區照顧服務

19. 截止 2010 年 6 月，全港 59 間長者日間護理中心/單位，為有長期護理需要但在日間缺乏家人照顧的體弱長者，提供以中心為本的日間照顧服務。服務範圍包括個人照顧和護理、復康運動、膳食和接送等。
20. 社署於 09/10 年度提供 2314 個長者日間護理服務名額，為約 3200 名長者提供服務(包括部分時間使用服務的長者)。當局並計劃在九龍城、西貢、觀塘及油尖旺增加 135 個服務名額。

### 安老院舍照顧服務

21. 為一些年齡達 65 歲或以上，由於個人、社會、健康及／或其他原因而未能在家中居住的長者，提供住宿照顧服務及設施。年齡介乎 60 至 64 歲之間的人士亦可提出申請，但須證實確有需要接受住宿照顧。
22. 截至 2010 年 10 月，全港共有 755 間安老院舍，包括 579 間私營安老院舍、37 間自負盈虧安老院舍、及 139 間津助或合約安老院舍註。這些安老院舍合共提供 72502 個宿位，服務全港約 57200 名長者。

### 長者咁計劃

23. 為長者提供一個普遍獲得承認的年齡證明，以方便他們享用政府部門、公共運輸機構及商號為長者提供的優惠票價、折扣和優先服務。此外，「長者咁計劃」亦提倡尊敬長者的精神。

### 第三章 現有支援長者退休生活措施不足問題

#### 長者未能受惠於強積金計劃

24. 現時政府向長者提供入息補助的模式，是參考了世界銀行就退休保障所倡議的三大支柱：即為在職人士提供強制退休儲蓄（現時的強積金計劃）；為有需要長者設立社會安全網；及自願性私人儲蓄。
25. 因此，政府於 2000 年實施強積金計劃，其設計只能為工作三、四十年後的勞動人口而設，而在此計劃推行之前，大部份在職人士並不享有退休保障；換言之，對於勞碌大半生的長者來說，難以受惠強積金計劃。
26. 此外，鑑於六、七十年代香港經濟主要為小本經營，或以傳統家族模式營運，這些小本經營公司或企業大多不設長俸或退休金等福利，對於一些年輕時未能累積足夠儲蓄以安享晚年的長者來說，他們退休步入晚年生活後，便面對經濟困境。

#### 非在職人士缺乏退休保障

27. 現時強積金計劃並不包括全職料理家務人士、工作不穩定或低收入人士等，他們因而沒有任何退休保障。這些缺乏退休保障的人士，年老時須依賴家人（例如伴侶或子女）的供養，一旦家庭成員經濟出現問題時，這些長者頓然失去財政支援，生活坎坷。

#### 持少量積蓄的清貧長者無法獲得社會保障

28. 政府目前透過綜援計劃為經濟上無法自給的人士提供安全網，不過，申領綜援的長者必須通過資產審查，據悉不少長者在年輕時辛苦儲存了數萬元積蓄，略高於申領綜援的資產限額<sup>2</sup>，因而未能符合申請條件，無法獲得社會保障援助。部份年過七十歲的長者，現時惟有依靠這微少積蓄，以及不設任何財政審查的一千多

<sup>2</sup> 長者資產限額為 36,000 元



元生果金來應付日常生活開支。

### 被家人疏忽照顧的長者無法以個人身份申領綜援

29. 由於申領綜援是以家庭作為申請單位，假如申領的長者與家庭成員同住，而家庭的總收入超出了申領綜援的資產及入息限額，長者的申請被拒於門外；據悉，不少未獲得同住家人適當照顧的長者，因家人不願意簽署不供養父母的聲明（俗稱「衰仔紙」），無法以個人身份申領綜援。他們在缺乏支援情況下，生活陷於困難之中。

### 長者抗拒綜援人士遭負面標籤

30. 在香港，社會大眾將綜援受助者標籤為「懶人」、「社會包袱」和「社會寄生蟲」，認為綜援受助者是因為懶惰，不願意自力更生才會領取綜援。這些負面形象的「標籤」，令不少長者擔心領取綜援後將無法建立和維持正常的人際關係，以致無法正常地投入社會，因而寧願繼續過貧困生活。

## 第四章 「全民退休保障/全民養老金」

31. 70 多個來自不同界別的民間團體，包括職工盟、教協、社聯、樂施會及一些學者等，自 2004 年起組成了「爭取全民退休保障聯席」，致力爭取政府實施「全民退休保障/全民養老金」。

### 「全民退休保障/全民養老金」簡介

32. 該計劃是一個三方供款方案，即由勞方、資方及政府三方進行社會儲蓄。透過改革現時的強積金、長者綜援及高齡津貼制度，將僱員與僱主在強積金中半數的供款，加上政府在長者綜援及高齡津貼的現有開支，令所有 65 歲以上的長者，每月享有 2,500 元的生活津貼。假如政府增加盈利較高的大企業部份利得稅，長者的養老金水平可以上升至 3,000 元。

33. 方案中，供款方包括一般打工仔，其供款額不多於現時強積金的一半(即工資的 2.5%)。第二方為資方供款，包括僱主及財團，僱主的供款與打工仔女一樣，而每年盈利千萬元以上需要額外供款 1-2% 的利得稅。第三方供款者為政府，政府需將現時長者社福開支的生果金及綜援標準金部份的按長者增長的比例供款，另外政府應一筆過撥出啟動基金五百億元。根據聯席提供資料，該方案經精算專家及學者核算，並確定最少能持續運作數十年，且能累積 2000 億以上的儲備。

### 「全民退休保障/全民養老金」的利與弊

34. 「爭取全民退休保障聯席」提出方案的好處是，僱員及僱主不需要額外供款的情況下為所有長者提供基本生活保障；由社會共同承擔責任。而將來強積金的供款額將少了一半，不過，全港所有長者可享有三千元養老金。

35. 雖然此計劃可令全民獲得退休保障，但由於計劃的大前提是，強積金僱員必須將原供款的一半注資到該計劃，換言之，此計劃即是變相向強積金計劃的僱員加稅；同時每年盈利超過一千萬元的

企業，亦須要額外支付利得稅。

36. 由於加稅涉及市民大眾的個人利益，整個社會必要達致充分共識；另一方面，該計劃亦擬向企業加徵利得稅，無論對本地企業或海外公司來說，均有負面影響。
37. 事實上，不少學會及學者亦質疑該方案，例如獅子山學會評論指出：「爭取全民退休保障聯席」提出的方案與政府稅收掛鈎，一旦所收稅項未如理想，計劃難以持續，情況就如現時歐洲各國，當年因為嚴重高估國家能力，認為可以由國家承擔老人開支，卻當發現原來有關開支越來越龐大時，便要削減其他老人福利，提高退休年齡、減少養老金額；或是加供款、加稅。泡沫爆破之時，痛苦可不是常人能想像。」

另外「。。。方案的背後是先取消綜援金及生果金，說穿了就是把資源從有迫切需要的人手上奪去，轉移到沒有迫切需要的人手中。」

38. 香港科技大學經濟學系主任雷鼎鳴指出：「全民養老金」計劃採「即收即付」/「隨收隨支」的社會保障模式，此模式從年輕或工作人口中抽稅，用以支付已退休長者的福利。從一個現在仍是年輕、但要計算將來可取得多少退休福利的就業者的角度看，將來退休是否有保障受兩個因素所決定：第一是扶養率的高低，第二是經濟的增長。倘若工作人口相對於退休人口的比例不斷下跌，便會使到支撐着這個福利制度的納稅人不勝負荷，沒有足夠的人繳交稅金。

在香港愈來愈明顯的倒轉金字塔人口結構的現實下，必然受到負面影響的「隨收隨支」制，其表現不如不受人口結構影響的強積金，已是彰彰明甚；經濟增長無論高與低，這個結論同樣成立。在任何形式的「全民退休保障制度」，「隨收隨支」的比重愈高，港人吃虧便愈大。不過，在一些年輕人口增長迅速、正金字塔人口結構的國家，此說卻不一定成立。」

39. 「全民養老金」計劃在社會已討論一段時間，但因為融資方式存在很大爭議，至今社會仍未達到一致性共識。

## 第五章 適合香港社會的退休保障應具備原則

40. 本港人口正邁向老齡化，政府有責任確保長者晚年生活獲得基本保障，社會普遍認為，理想的退休保障制度應具備以下條件：

### 紓緩長者貧窮問題

41. 計劃必須紓緩貧困長者，及需要供養家中長者的基層家庭的經濟壓力，令長者貧窮的社會問題獲得改善。

42. 一些因擁有少量資產而不符合申領綜緩資格的長者，也可因為計劃而直接受惠，改善目前只靠生果金作為主要收入來源的貧困生活。

### 促進家庭及社會和諧

43. 計劃必須令每位長者獲得起碼的基本生活保障，大大減輕對家人的經濟負擔，減少家庭矛盾，促進家庭和諧，有助加強及鞏固社會安定基礎。

### 彌補現行強積金保障不足問題

44. 除了保障在職人士在退休後獲得生活保障外，亦應為現時已退休、家庭主婦、低收入人士，或即將退休的長者等，提供退休後的生活津貼，以補足現行強積金計劃未能保障人士。

### 有效地分配資源

45. 社會資源有限，適合香港社會的退休保障制度應根據長者實際需要而作出適當的支援，政府可集中資源幫助真正有需要人士，避免因資源錯配而出現富者越富，貧者越貧現象。



## 政府財政上可行

46. 計劃必須透過精密計算及核實，確定政府財政上有足夠的承擔能力，以及足以應付計劃實施後的持續性發展；對市民而言，此計劃亦不應對他們造成任何額外經濟負擔。

## 達致社會共識

47. 計劃的研究、諮詢及策劃過程必須經過社會互動及開放討論，達致社會共識，社會不會因推行計劃而觸發矛盾或不必要的紛爭。

## 第六章 退休保障養老金方案

### 簡介

48. 鑑於政府現有安老政策未能全面地照顧經濟狀況不同的長者，建議政府改革現有生果金體系，為長者建立綜援以外的第二支柱，根據長者不同的經濟狀況，向他們分級資助津貼額，使全港長者退休後可獲得不同程度的現金資助，以達致全民安享晚年的目標。

### 宗旨

49. 保障全港市民退休後，仍維持基本水平的經濟生活；

50. 紓緩老年貧窮問題；及

51. 消除社會對申領政府津貼的歧視和負面標籤。

### 原則性考慮

52. 三級制的退休保障養老金計劃並沒有強制性，長者年滿 65 歲時可自由參與或不參與計劃；

53. 原綜援受助人於年滿 65 歲時，可選擇轉領新計劃，或繼續領取綜援；

54. 申請人不可同時參與新計劃及綜援計劃；

55. 殘疾長者可同時參與新計劃及繼續領取現有公共福利金計劃下的殘疾津貼；

56. 強積金積存金額視作申請人個人資產計算；及

57. 計劃屬可携性措施，選擇到內地退休長者可繼續領取津貼。



## 政府角色

58. 每年透過經常性公共財政開支撥款；
59. 執行計劃的日常運作，並且經常性地抽樣審查申領人士的經濟狀況；及
60. 繼續推行強制性公積金計劃、公共福利金計劃，及年老綜援計劃，以並存方式全面保障市民退休生活。

## 領取三級制「退休保障養老金」的規定

61. 領取資格
  - 申請人必須年滿 65 歲或以上；
  - 連續在港居住滿 7 年的永久性居民。
62. 發放津貼額方式
  - 以現金形式，每月向長者發放指定金額；
  - 以個人作為申領及發放單位。

## 計劃詳情

### 「退休保障養老金」計劃分為三級別

63. 第一級別：
64. 津貼目的：
  - 為所有長者提供最基本的現金津貼，回饋長者過去為社會付出的辛勤和努力。
65. 入息及資產審查：
  - 無須接受任何入息及資產審查。
66. 每月可獲發放津貼金額：
  - 1035 元



註：參考現時生果金的發放金額  
金額將根據社援指數定期調整

67. 第二級別：

68. 津貼目的：

- 為經濟較緊絀的長者紓緩日常生活壓力；
- 讓擁有少量積蓄的長者可以有尊嚴地過生活。

69. 入息及資產審查：

- 須要接受入息及資產審查；
- 申請人每月入息不得超過\$6,450；
- 申請人資產不得超過\$177,000。

註：參考現時生果金的資產限額安排；  
長者自住物業不計算為資產。

70. 每月可獲發放津貼金額：

- \$ 2,070

註：津貼金額為養老金第一級的兩倍

71. 第三級別：

72. 津貼目的：

- 改善貧困邊緣長者的日常經濟生活；
- 讓擁有積蓄僅僅超過綜援資產限額的長者可以有尊嚴地過生活。

73. 入息及資產審查：

- 須要接受入息及資產審查；
- 申請人每月入息不得超過\$6,450；
- 申請人資產不得超過\$88,500。

註：長者資產限額為第二級養老金的一半；  
長者自住物業不計算為資產。

74. 每月可獲發放津貼金額：

- \$ 3,105

註：津貼金額為養老金第一級的三倍

### 退休保障養老金計劃對公共財政的影響

#### 75. 參考數據及假設：

- 根據統計處資料顯示，截至 2011 年 7 月本港 65 歲長者人數為 925,900 人，以此推算申領退休保障養老金的合資格長者數目；
- 以目前 65 歲至 69 歲人口中，約三成長者領取普通高齡津貼作為推算，即將會有約三成長者領取「退休保障養老金」的第二級及第三級；
- 上述三成長者中，領取第二級及第三級別「退休保障養老金」各有一半；
- 現時領取年老綜援的長者將不會轉而領取「退休保障養老金」；
- 假設全港 65 歲或以上長者都會領取「退休保障養老金」或年老綜援。(現時約有七成七十歲或以上長者領取高齡津貼)

### 預期實施退休保障養老金計劃對公共財政的影響

#### 76. 根據上述推算，預期實施三級別的退休保障養老金計劃對政府的開支預算影響為：

級別	預算申領人數	每年開支預算
第一級	約 533,000 人	約 66.3 億
第二級	約 142,000 人	約 35.4 億
第三級	約 142,000 人	約 53.1 億
		約 155 億

每年政府開支約為 155 億元。

#### 77. 根據 11 至 12 年度財政預算案資料，政府 09 至 10 年度高齡津貼開支為 63.2 億元，假如政府實施退休保障養老金計劃取代現有高齡津貼，則政府每年開支將較現行生果金計劃多 91.8 億元。



## 申領退休保障養老金例子

### 生活無憂無慮健康長者

78. 假設一名 70 歲已退休長者，與兒子及孫兒同居於一層價值 500 多萬元單位，長者為該物業的業主。
79. 這名長者可以選擇：(一)領取每月 1035 元的第一級別退休保障養老金，或(二)不領取。

### 生活足襟見肘但健康長者

80. 假設一名 68 歲已退休的長者，年輕時辛苦儲下約 17 萬元「棺材本」，現與兒子同居於公屋單位，但兒子及媳婦收入微薄，未能好好地供養這名長者，長者每日節衣縮食來維持生活。
81. 這名長者可以申領每月 2070 元的第二級別退休保障養老金，且繼續與兒媳同居於公屋單位。

### 已領取綜援的肢體輕微殘疾長者

82. 假設一名 80 歲患有眼疾，且領取年老綜援 10 年的長者，與同樣領取綜援的老伴同居於公共屋邨單位，平日二人執拾紙皮幫補家計，倆合共只有 3 萬多元積蓄。
83. 這名長者可以選擇：(一)繼續以家庭個案領取年老綜援，或(二)轉為以個人單位領取每月 3105 元第三級別的退休保障養老金，及經衛生署或醫院管理局證實在日常生活中需要他人不斷照顧而可獲批每月領取 1325 元普通殘疾津貼；即合計每月可獲得 4430 元。

## 第七章 退休保障養老金計劃的社會效益

84. 我們認為「退休保障養老金」計劃落實推行後，將可達致以下社會效益：

### 達致全民退休生活保障

85. 退休保障養老金計劃是一項全民皆可享有的社會福利政策，無論退休前是家庭主婦、低收入人士，以致非勞動人口等，只要符合資格便可以申請，可彌補現行強積金只能保障大部份在職人士的缺點，達致全民退休生活保障。

### 紓緩長者貧窮問題

86. 退休保障養老金計劃實施後，一些過去因為擁有少量資產而未能成功申領綜緩的清貧長者，從此可獲得較現行生果金為高的津貼額，直接改善他們的貧困生活，亦有效地紓援本港的長者貧窮問題。

### 促進家庭及社會和諧

87. 退休保障養老金計劃除了按長者個人經濟情況發放津貼額外，亦採取個人身份作為申請單位，這一來可以解決現時與家人同住的貧困長者難以成功申請綜援的問題，亦可同時紓援那些需要供養家中長者的家庭經濟壓力，減少家庭矛盾，促進社會和諧。

### 市民毋須額外承擔供款

88. 根據本文件第六章的推測，三級制的退休保障養老金計劃實施後，政府每年的公共財政開支約為 155 億元，我們相信政府是有足夠財力承擔開支。此外，退休保障養老金計劃實施初期，申領第二及第三級別長者的數目可能較多，但隨著強積金計劃開始發揮果效，為大部份退休市民提供生活保障後，申領入息審查級別的退休保障養老金人數將會減少；長遠而言，相信不會對政府構



成沉重壓力。

### 容易達致社會共識

89. 全民退休保障計劃在社會已討論多時，市民對此概念已有一定認識，而我們提出的退休保障養老金計劃，正正是與強積金及綜援計劃並行互補的全民退休保障方案。另外，由於市民毋須為新計劃額外供款，甚或挪用個人強積金為社會供款，所有支出皆由政府承擔，相信社會較容易接受，觸發社會矛盾或造成紛爭的機會較少。

### 避免資源錯配

90. 由於方案是根據長者的個人經濟狀況而發放的津貼，一些經審查後評為較貧困的長者可以獲得較高津貼額，令有限的社會資源可以集中在一些真正有需要人士，避免出現資源錯配問題。

(完)

以「全民養老金」為基本保障，「中央公積金」為第二層保障 立法會CB(2)1081/11-12(01)號文件  
LC Paper No. CB(2)1081/11-12(01)

## 1. 第一層「全民養老金」(半積累的現收現付制度，見表3)

取代老年綜緩和高齡津貼

方案	理據
<b>資格：</b> 所有年滿65歲香港永久性居民	獲得退休保障為所有香港人應享的基本人權 (基本法第39條，經社文權利公約)
<b>待遇：</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>每月領取上年度全港平均工資20%的全民養老金，直至去世為止。工資替代率可根據未來實質經濟狀況上調</li> <li>以2006年平均工資16050元，每年以2%名義增長率計算，2014年平均工資估計達19000元，20%的養老金將為3800元</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OECD國家的第一層全民養老金的工資替代率平均為31%，20%的提議已經相當保守</li> <li>深圳居民的平均養老金於2010年已達¥3000，香港經濟比深圳發達，老人養老金沒有理由比深圳還少</li> <li>養老金額與平均工資掛鉤，可自動應付經濟增長或逆轉</li> </ul>
<b>繳費率：</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>三方繳費，僱員2%，政府4%及僱主6%</li> <li>僱員月入在平均工資的一半及以下者，不用繳費，其僱主要供6%</li> <li>月收入為平均工資兩倍或以上自僱者每月繳4%。</li> <li>以2014年為例，政府供款4%為284億，佔財政預算約7%。如不實行全民退保，預測當年老年綜援及高齡津貼支出將達180億</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2010年亞洲42個國家的老年保障平均繳費率為僱主11%，僱員7%</li> <li>在香港，勞動成本僅佔總營運成本約20-30%，6%的繳費率只佔總營運成本約1-2%，不對僱主構成負擔</li> <li>香港的勞動參與率約為六成，政府理應負擔其餘非在職人口的養老開支</li> <li>可持續至2039年，足夠克服人口老化高峰期 (見表1)</li> </ul>

## 2. 第二層「中央公積金」(自願保證回報儲蓄計劃)

優化強積金，提供由政府投資及運作，保證回報的選項

方案	理據
<b>資格：</b> 所有香港永久性居民	覆蓋全民，非在職人士可自願供款
<b>待遇：</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>個人儲蓄，保證最低實質年利率為2%</li> <li>僱員在個人或家人年度醫療開支達20,000元以上，可支取積累作醫療用途</li> <li>不設對沖功能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>目前的強積金只是強逼投資，沒有提供任何保障。作為公共政策，政府理應承擔保障者角色</li> <li>1994年至2010年金管局投資回報年均5.9%，同期綜合消費物價指數平均增長1.6%</li> <li>對沖功能變相削弱勞工保障，應當取消</li> </ul>
<b>繳費率：</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>僱員供多少，僱主必須亦供多少，上限5%。繳費上限訂為平均工資8倍</li> <li>僱員可選擇交由私人保險公司投資或交由中央公積金投資</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>鼓勵儲蓄，但不強制</li> <li>瞭解金融市場運作的投資者可自行選擇更高回報的投資策略</li> </ul>

## 參考數據：

表1 全民養老金收支情況的粗算（2014至2039）

年份	65+ 人口	X養老金	X12月	=總支出	勞動人口 X勞參率	-失業率	X平均工資	X繳費率	X12月	=總收入
2014	110萬	X3800元	X12	=502億元	541萬X0.6	X0.96	X1.9萬	X12%	X12	=853億元
2019	130萬	X3800元	X12	=592億元	536萬X0.6	X0.96	X1.9萬	X12%	X12	=845億元
2024	168萬	X3800元	X12	=766億元	529萬X0.6	X0.96	X1.9萬	X12%	X12	=834億元
2029	208萬	X3800元	X12	=948億元	525萬X0.6	X0.96	X1.9萬	X12%	X12	=827億元
2034	233萬	X3800元	X12	=1062億元	535萬X0.6	X0.96	X1.9萬	X12%	X12	=843億元
2039	249萬	X3800元	X12	=1135億元	551萬X0.6	X0.96	X1.9萬	X12%	X12	=868億元
每年平均支出=834億元					每年平均收入=845億元					

假設失業率為4%，工資增長率等於通脹。人口預測數據取自統計處（2010）《人口推算2010-2039》

表2 亞洲老年保障制度（2008）

國家	平均替代率（%）	參保人數（百萬）	佔勞動力（%）	僱員繳費（%）	僱主繳費（%）	總計（%）
中國	51	159	21	8	20	28
印度尼西亞	10	16	16	2	4	6
馬來西亞	21	.....	.....	11.5	12.5	24
菲律賓	68	8	27	3.3	7.1	10.4
新加坡	10	.....	.....	20	14.5	34.5
泰國	35	88	23	3.4	3.4	6.8
越南	65	6	13	5	11	16
印度	31	39	9	12	17.6	29.6
巴基斯坦	57	4	6	1	5	6
斯里蘭卡	32	3	36	8	12	20
日本	28	64	95	7.7	7.7	15.4
韓國	35	19	78	4.5	4.5	9
經合組織OECD	49	463	83	.....	.....	.....

資料來源：國際勞工組織（ILO）（2010）*World Social Security Report*. Geneva, 2010..

表3 加拿大國民養老金的半積累現收現付制度精算規劃（2003）

年份	20-64歲 (萬人)	65歲+ (萬人)	供養比	沒有積累的 現收現付繳費率	半積累的 現收現付率	資產總量 (億加元)
2004	1991	414	4.8	8.27%	9.9%	769
2005	2015	422	4.8	8.36%	9.9%	870
2010	2112	477	4.4	8.73%	9.9%	1468
2020	2193	666	3.3	9.68%	9.9%	3321
2030	2166	889	2.4	10.91%	9.9%	5914
2040	2237	977	2.3	11.07%	9.9%	9624
2050	2282	1031	2.2	11.29%	9.9%	15538

資料來源：加拿大養老金計劃精算報告（2003年12月），刊於：于洪（2005）《外國養老金保險制度》，上海財經大學出版社。

## 參考文獻：

1. 梁寶霖、蔡詠詩、石炳坤、莫泰基（2011）〈《社會保險法》引申的養老保險制度的具體措施〉，香港，香港社會保障學會，2011年1月。
2. 香港社會保障學會（2000）〈五合一社會保障方案：綜合社會保障政策建議書〉，2000年6月提交立法會的政策方案，香港，香港社會保障學會，第17-31頁。
3. United Nations (2007) *World Economic and Social Survey 2007*.
4. ISSA & USA (2011) *Social Security Programs Throughout the World 2010 : Asian and the Pacific*. Washington, D.C.
5. 首都經濟貿易大學勞動經濟學院、亞洲專訊資料研究中心、香港理工大學及香港社會保障學會（2010）《第二屆亞洲社會保障圓桌會議：亞洲人走向一致的最低標準論文集》，北京，2010年11月18至20日。



**公民黨對  
《全民退休保障計劃》**

**綜合意見書**

**2012年3月16日**

## 公民黨對《全民退休保障計劃》的意見書

1. 人口老化在全球引起廣泛的關注，而香港亦無何避免必需面對人口老化的挑戰。根據最新統計處人口統計數字顯示，2011 年底本港人口臨時數字為 710.37 萬人，按年增加 5.16 萬人。數字又顯示本港人口老化現象持續，年齡中位數升至 41.7 歲，預計至 2039 年將升至 48 歲。
2. 香港科技大學經濟學系主任雷鼎鳴預計，香港十五歲至六十四歲的工作人口在 2001 年達到歷史頂峰的 75.1% 後，到 2039 年，適齡工作人口比例可能急降至六成左右。雷鼎鳴表示，假設 2039 年勞動參與率仍維持在百分之六十，那麼真正工作的人口便只佔總人口的 36.9%，即每一名工作人口除了養活自己外，尚要多養活 1.71 個人，其中 0.76 人是六十五歲以上的長者。
3. 為此，退休保障問題，實在是迫在眉睫。而事實上，香港社會就退休保障問題，已討論了超過半個世紀之久。當中涉及多方的爭拗，如公帑的運用；僱員、僱主的供款；退休後市民所得的金額等。而現時市民亦有依賴部份計劃作退休保障。然而，現時社會上運行的退休保障，包括強積金、生果金、或老年綜援，均未能有效保障市民退休後的生活。
4. 為此，公民黨經考慮後，提出了以下的計劃。

### 一、 前言

5. 老年人退休保障計劃，早在 1967 年已經有人提出討論，概念是秉承中國人傳統的理念：「老有所依，老有所養。」讓每位長者最少能有尊嚴地過著基本的退休生活。可惜的是，因當時商界的強烈反對而胎死腹中。取以代之，政府便在 2000 年推行強積金計劃，忽略一大群從事非經濟活動者的退休保障，例如：料理家務者。
6. 現時香港的家庭結構，一般都是一對夫妻和一或兩個小孩的小家庭為主，未來供養父母的責任，只能依靠家庭中的一至兩名子女承擔，再不像是六、七十年代時，大家庭中子女眾多，供養父母的擔子能由多名子女共中承擔。
7. 但是，現時香港地產霸權當道，很多家庭須付上收入的四成或以上在住屋上。再加上一般日常開支、下一代的教育、醫療等，財政上更難以承擔供養父母的責任。

8. 由此可見，在未來十年、二十年退休的基層市民，由於現時要應付高昂貴的生活費，將難以有餘錢作儲蓄以應付退休生活，也沒有機會找一些低技術的工作，最後，只能靠政府的援助。

## 二、香港退休保障的歷史

9. 1966 年之前，香港社會上的社會救助機制，主要由民間性質的組織承擔，如教會、華人同鄉會等民間組織。
10. 直至約半世紀前，香港政府開始著手討論港人退休保障的制度，當時政府為探討社會保障制度，曾成立了一個跨部門工作小組，而小組亦在 1967 年，向政府提交了「社會保障的若干問題報告書」。
11. 1971 年政府推行入息審查的公共援助計劃。以計劃為現時的綜合社會保障援助計劃(綜援)的前身。以從民間志願機構手中接過，協助一些在經濟上無法自給的人士或家庭，提供經濟或物質援助的責任，使他們能應付生活上基本所需。
12. 1973 年，社會福利署推出「傷殘老弱津貼計劃」，計劃包括對傷殘及長者提供福利金。當時的政府認為嚴重傷殘或年老體弱的長者有額外的需要，因此這項計劃的原意是希望為有關的家庭提供一些經濟支援，以及減少這兩類人士對住院的需求。及至 1977 年，政府將「老弱津貼」改名為「高齡津貼」，而為傷殘者的則另設「特別需要津貼」。此老弱津貼，即為現時「生果金」的前身。
13. 1980 年代，社會多次討論退休後的，包括民間組織「社會保障關注委員會」出版了「民間社會保險計劃綠皮書」、社會保障關注委員會與社會服務聯會社保障委員會，共同推出一個新方案「中央公積金及傷殘保險計劃」。
14. 直至 1986 年 11 月，政府出版了一份「在港設立中央公積金的影響」諮詢文件，為設立中央公積金進行可行性研究。然而，雖經過當年立法局的辯論，最終在 1987 年 10 月，時任港督衛奕信在其施政報告中，宣佈將不會推行中央公積金計劃。

15. 直到 1993 年，時任港督彭定康在施政報告中，建議設立「老年退休金計劃」(Old Age Pension)，市民到達六十五歲每月可領二千三百元。建議在社會上引起激烈的辯論和對罵，甚至引起當年中英聯合聯絡小組中方代表，以計劃會導致香港「車毀人亡」作出評論，最後計劃遭當時的立法局否決。
16. 及後，政府著手進行由私營機構主導的「強制性公積金計劃」的研究，並在 1995 年發表「強制性私營公積金制度顧問報告」。而相關的「強制性公積金計劃」，亦於 1998 年 4 月由臨時立法會通過相關附屬法例及批出款額成立基金，並於 2000 年 12 月正式運作。

### 三、 現行退休保障的不足

17. 在現行制度中，政府強調以「三條支柱」作為退休保障制度：綜援作為安全網、強積金和個人積蓄，即使再加上一千元生果金，亦未能保障每名長者均能在退休後得到有尊嚴的生活，更惶論應對人口老化的衝擊。

#### 綜合社會保障援助(綜援)計劃的局限

18. 綜援是一項公共援助金，其性質以救援為主，而它本身的局限及帶來標籤效應，亦令它難以替代退休保障制度。
19. **嚴格的資產審查**：由於綜援的主要性質以救援為主，針對的對象是對經濟有迫切需要的低收入和貧困人士，受助者須接受嚴格的資產、收入審批。部份長者畢生儲下來的資產，包括所住的私人物業，不足以應付退休生活所需，卻又因此令他們未能申領綜援，結果只靠積蓄生活的情況下，令生活每況愈下。加上現時「衰仔紙」及以家庭為單位申領綜援制度，令部份長者要被迫與家人分開居住，或寧願捱窮也不願申領綜援。
20. **只是最基本的安全網**：綜援金額僅足受助人維持最基本的生活水平，當金額升幅低於通脹時，更可能三餐不繼。退休長者並無收入，絕大多數長者一旦申請，就須終生依靠綜援，其生活質素長期處於低下水平，根本無辦法跳出社會救濟網，更遑論安享晚年。
21. **帶有標籤效應**：由於綜援帶有救濟援助的性質，很多傳統觀念較重的長者，都視之為施捨及救濟，亦害怕被社會標上負面標籤，而就算有需要也不肯申請。

## 高齡津貼 (生果金)的局限

22. **原為救助政策：**社會福利署當年推出「傷殘老弱津貼計劃」，即為現時「生果金」的前身時，其原意是希望為有長者及傷殘的家庭提供一些經濟支援，以及減少這兩類人士對住院的需求。而並非如現時特首所說，生果金是為了敬老而設。
23. **金額不高：**然而，這項金額不高的生果金，卻因為是現時唯一一項不需經任何審查，而每位長者都能得到的津貼，成為了很多長者賴以維生的唯一收入。

## 強積金的局限

24. **強積金計劃本身推行至今 12 年，有很多令人詬病的地方。**
25. **涵蓋不足：**

根據 2011 年人口普查結果概要，20-64 歲人口超過 488 萬，當中勞動人口為 373 萬。而積金局資料顯示，約 317 萬人有參與退休保障。換言之，只有 65% 的 20 歲以上人口有被退休保障涵蓋。70 多萬料理家務者、殘疾人士、失業人士，與及就業不足及在職貧窮人士，皆沒有或得不到足夠保障。
26. **管理費高、回報率低：**

專家表示，強積金由開始至 2010 間的 10 年，平均回報約為 5%，但管理費卻高達 2%-4%。如果按複息計算，30 年後可能會因而損失 4-5 成。若遇上經濟衰退、金融風暴，投資更可能會「大縮水」。
27. **市民反應：**

根據「爭取全民退休保障聯席」發表的《強積金及退休保障意見調查報告》，有 40.3% 的市民贊成取消現時的強積金制度，即時停止供款並拿回已供的款項，亦有 63.1% 市民表示，現有強積金制度無助減少他們對將來退休生活的憂慮。
28. **由此可見，強積金必須輔以其他社會保障制度，以補足涵蓋不足的缺點。而強積金作為投資儲蓄工具，亦有改革的必須。**

## 四、不實施全民退保的後果

29. 當「三條支柱」中，強積金及個人儲蓄無法令現時及將來的退休人士有基本的生活保障時，我們可以預見，在人口老化及貧窮問題愈加嚴重的社會中，只會有愈來愈多長者依賴綜援及高齡津貼維生，增加政府的財政負擔。
30. 長者貧窮情況愈趨嚴重。根據政府資料顯示，過去十多年間，老年綜援個案由 1999 年的 15 萬 7 千多宗，上升到 2011 年的 18 萬 7 千多宗。社聯資料亦顯示，領取綜援的長者比率，亦由 1996 年的 11.7% 上升至 2009 年的超過 18.4%。
31. 香港的生育率下降至低於更替水平，而老年人口比率則不斷上升。根據政府統計處的推算，65 歲及以上的長者佔全港人口的比例，將由 2009 年的 13.3%，上升至 2039 年的 29.2%。而老年扶養比率則由 18.0% 增加至 48.9% (即由約 5.6 名 15-64 歲成年人口供養 1 名 65 歲或以上長者人口上升至約 2 名 15-64 歲成年人口便要供養 1 名 65 歲或以上長者人口)。
32. 而綜援並無任何基金為其作資本累積，只能靠政府每年於經常性開支中作出撥備，政府將不得不長期運用稅收支撐，對將來的勞動人口社會必定構成極大壓力。
33. 我們相信，政府向全民提供最本的退休金保障非常重要，尤其當政府多年來持續出現大額盈餘，更應未雨籌謀，責任確保所有長者於退休後生活得到基本保障。

## 五、 公民黨建議的「全民退休保障計劃」

34. 公民黨的建議，指在證明在「三不」--不加稅、不增加僱主供款比率、不加重僱員供款負擔的限制下，基金盈餘不僅能過度人口老化的高峰期，更可以做到永久、持續。
35. 由於現時政府庫房儲備高於需要，即使政府需要向基金注資，亦不會構成任何加稅壓力。公民黨建議先加以善用盈餘，若日後真的有需要增加政府收入，才考慮其他融資方法，例如增加利潤高於某數額的大企業的利得稅。新的融資方案若在廣泛諮詢後得到大眾認可，公民黨並不反對。

**36. 建議細節：**

- 每位 65 歲以上長者每月得到 \$3,000(實質)退休金

- 現時，僱主及僱員 5%的強積金供款，在我們的建議下，會將 3%注入基金，2%維持強積金供款，並開放「自由行」，讓僱員易於調配
- 計算供款的入息上、下限分別為\$6,500 及\$25,000
- 基金將由香港金融管理局管理
- 政府於計劃一開始時，注入 500 億作為種子基金，再每 5 年注資 500 億(實質)。注資方式可具彈性，既可平均每年注入 100 億元，或於財政盈餘較多的年度注入更多亦可

### 永久持續

37. 根據下列數表(表 1)及圖表(圖 1)，我們可見按公民黨的建議，基金盈餘不僅過度至人口老化的高峰期，更可以做到永久、持續，至近 50 年後，即 2060 年，仍未有下跌趨勢。
38. 跟據紀錄，政府於過去 10 年，雖然經歷金融海嘯及沙士，平均盈餘為 195 億。而自 1997 年回歸後至今，即使經歷多場金融災難，平均盈餘仍有 148 億。單是去年每人派錢\$6,000，亦花去 405 億公帑。因此，我們認為政府能夠承擔上述注資模式。

表 1：擬議計劃詳表

年份	65歲或以上長者	每月退休金額	退休金額總開支	僱員供款	僱主供款	政府供款	總供款	予65歲或以上長者的綜援及老人津貼	特區政府佔全部供款百份比	整體供款總額	按年盈餘／虧損	累積盈餘	
	(,000)	(元)	(十億元)	(十億元)	(十億元)	(十億元)	(十億元)	(十億元)		(十億元)	(十億元)	(十億元)	
2011	934.9	3,000.0	33.7	15.4	15.6	50.0	81.0	11.8	66.6%	92.8	59.1	59.1	
2012	974.1	3,159.0	36.9	17.1	17.6	0.0	34.6	12.8	26.9%	47.4	10.4	72.5	
2013	1,014.8	3,285.4	40.0	17.7	18.2	0.0	35.9	13.8	27.7%	49.6	9.6	85.6	
2014	1,060.9	3,400.3	43.3	18.2	18.7	0.0	36.9	14.9	28.7%	51.8	8.5	98.3	
2015	1,114.3	3,519.4	47.1	18.6	19.2	0.0	37.8	16.2	30.0%	54.0	6.9	110.0	
2016	1,165.1	3,642.5	50.9	19.3	19.6	60.7	99.6	17.5	66.8%	117.2	66.2	181.6	
2017	1,217.1	3,770.0	55.1	21.4	22.1	0.0	43.5	18.9	30.2%	62.3	7.3	197.8	
2018	1,269.8	3,886.9	59.2	21.9	22.6	0.0	44.5	20.3	31.3%	64.8	5.5	213.1	
2019	1,329.9	4,007.4	64.0	22.4	23.1	0.0	45.5	21.9	32.5%	67.4	3.4	226.9	
2020	1,393.6	4,131.6	69.1	22.8	23.5	0.0	46.3	23.7	33.8%	70.0	0.9	238.9	
2021	1,461.9	4,259.7	74.7	23.6	24.0	71.0	118.5	25.6	67.0%	144.1	69.4	320.0	
2022	1,534.6	4,391.8	80.9	25.6	26.4	0.0	52.0	27.9	34.9%	79.9	-1.0	334.7	
2023	1,610.8	4,563.0	88.2	26.1	26.9	0.0	53.0	30.4	36.5%	83.4	-4.8	346.3	
2024	1,686.6	4,741.0	96.0	26.7	27.5	0.0	54.2	33.1	37.9%	87.3	-8.7	354.6	
2025	1,763.2	4,925.9	104.2	27.2	28.1	0.0	55.3	36.0	39.4%	91.2	-13.0	359.0	
2026	1,838.4	5,118.0	112.9	28.2	28.7	85.3	142.2	39.0	68.6%	181.2	68.3	444.9	
2027	1,908.6	5,317.6	121.8	31.2	32.2	0.0	63.4	42.2	40.0%	105.6	-16.2	450.5	
2028	1,989.1	5,546.3	132.4	32.0	33.0	0.0	65.0	45.9	41.4%	110.8	-21.6	451.0	
2029	2,061.4	5,784.7	143.1	32.8	33.9	0.0	66.7	49.6	42.6%	116.2	-26.9	446.2	
2030	2,125.7	6,033.5	153.9	33.7	34.8	0.0	68.5	53.3	43.8%	121.8	-32.1	435.9	
2031	2,179.1	6,292.9	164.6	35.2	35.8	104.9	175.8	57.0	69.5%	232.8	68.3	525.6	
2032	2,223.9	6,563.5	175.2	39.6	40.8	42.1	0.0	80.5	60.2	42.8%	140.7	-34.5	516.9
2033	2,268.2	6,793.2	184.9	40.8	42.1	0.0	83.0	63.6	43.4%	146.5	-38.4	503.8	
2034	2,311.1	7,031.0	195.0	42.0	43.4	0.0	85.4	67.0	44.0%	152.4	-42.6	485.9	
2035	2,351.1	7,277.1	205.3	43.3	44.7	0.0	88.0	70.6	44.5%	158.5	-46.8	463.0	
2036	2,388.6	7,531.8	215.9	45.3	46.1	125.5	216.9	74.2	68.6%	291.1	75.2	560.9	
2037	2,419.8	7,795.4	226.4	50.4	51.9	0.0	102.3	77.8	43.2%	180.1	-46.3	542.1	
2038	2,454.6	8,068.2	237.6	52.0	53.7	0.0	105.7	81.7	43.6%	187.4	-50.2	518.5	
2039	2,485.3	8,350.6	249.0	53.8	55.5	0.0	109.2	85.6	43.9%	194.8	-54.2	489.7	
2040	2,511.2	8,642.9	260.5	55.5	57.3	0.0	112.8	89.5	44.3%	202.3	-58.2	455.5	
2041	2,529.0	8,945.4	271.5	58.1	59.2	149.1	266.4	93.3	67.4%	359.7	88.3	566.1	
2042	2,547.6	9,258.5	283.0	64.5	66.4	0.0	130.9	97.3	42.6%	228.2	-54.9	539.0	
2043	2,563.6	9,582.5	294.8	66.6	68.7	0.0	135.3	101.3	42.8%	236.6	-58.2	507.2	
2044	2,580.7	9,917.9	307.1	68.8	70.9	0.0	139.7	105.6	43.0%	245.3	-61.8	470.2	
2045	2,598.9	10,265.1	320.1	70.9	73.2	0.0	144.1	110.0	43.3%	254.2	-66.0	427.3	
2046	2,616.7	10,624.3	333.6	74.2	75.5	177.1	326.8	114.7	66.1%	441.4	107.8	556.0	
2047	2,633.3	10,996.2	347.5	82.2	84.7	0.0	166.9	119.4	41.7%	286.3	-61.2	522.1	
2048	2,650.6	11,381.1	362.0	84.8	87.4	0.0	172.2	124.4	41.9%	296.6	-65.4	482.4	
2049	2,665.1	11,779.4	376.7	87.4	90.1	0.0	177.6	129.5	42.2%	307.0	-69.7	436.3	
2050	2,678.5	12,191.7	391.9	90.0	92.8	0.0	182.8	134.7	42.4%	317.5	-74.3	383.4	
2051	2,688.3	12,618.4	407.1	94.0	95.6	210.3	399.9	139.9	64.9%	539.8	132.7	534.9	
2052	2,694.2	13,060.0	422.2	104.1	107.2	0.0	211.3	145.1	40.7%	356.5	-65.8	495.3	
2053	2,700.8	13,517.1	438.1	107.3	110.5	0.0	217.8	150.6	40.9%	368.4	-69.7	449.9	
2054	2,713.2	13,990.2	455.5	110.4	113.7	0.0	224.2	156.6	41.1%	380.7	-74.7	397.2	
2055	2,721.4	14,479.9	472.9	113.5	117.0	0.0	230.5	162.5	41.3%	393.1	-79.8	336.8	
2056	2,726.8	14,986.7	490.4	118.3	120.4	249.8	488.5	168.6	63.7%	657.1	166.7	520.0	
2057	2,732.7	15,511.2	508.6	131.2	135.0	0.0	266.1	174.8	39.6%	441.0	-67.7	477.9	
2058	2,737.8	16,054.1	527.4	135.0	139.0	0.0	274.0	181.3	39.8%	455.3	-72.1	429.1	
2059	2,741.7	16,616.0	546.7	138.9	143.1	0.0	282.0	187.9	40.0%	469.9	-76.8	373.4	
2060	2,746.5	17,197.6	566.8	142.8	147.2	0.0	290.0	194.8	40.2%	484.8	-82.0	309.7	

假設：

1. 通脹率為：

2011	<b>5.3%</b>
2012	<b>4.0%</b>
2013	<b>3.5%</b>
2014	<b>3.5%</b>
2015	<b>3.5%</b>
2016	<b>3.5%</b>
2017 - 21	<b>3.1%</b>
2022 - 26	<b>3.9%</b>
2027 - 31	<b>4.3%</b>
2032+	<b>3.5%</b>

(2011 年為實質通脹率；2012-2016 年為政府預計數字；2017-2032 年為公民黨估算數字)

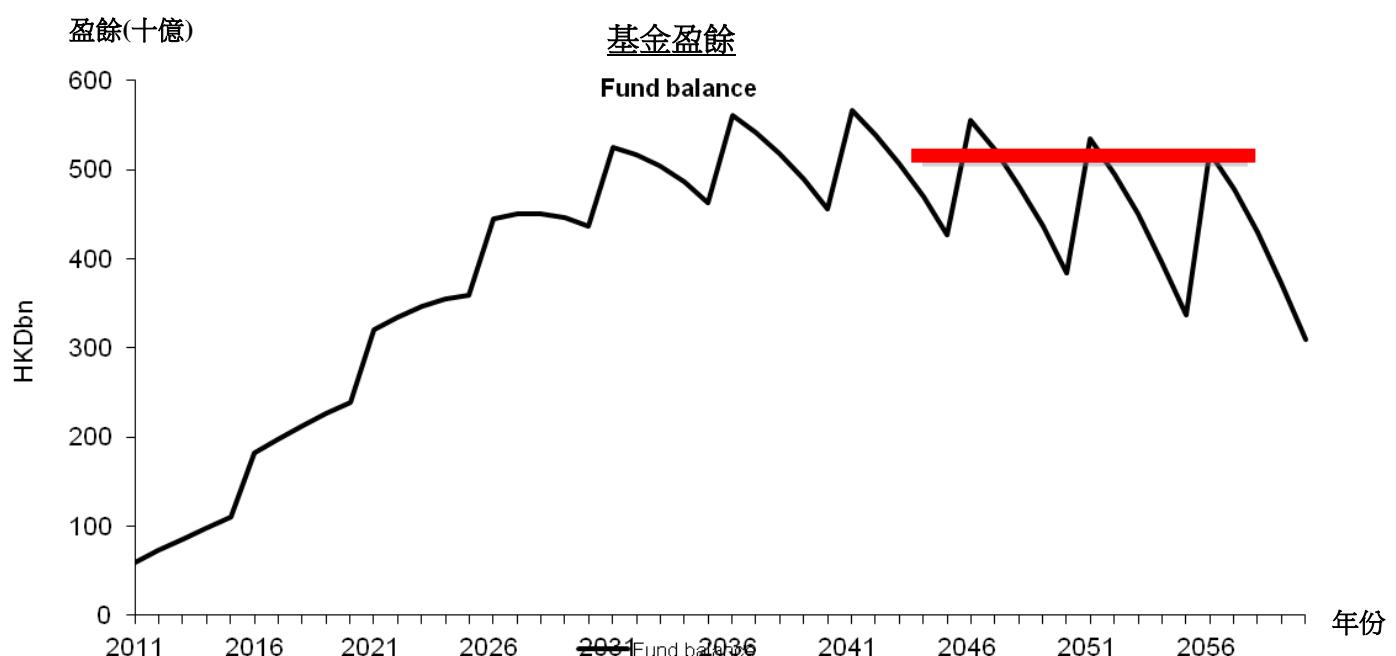
2. 失業率為：

2011	<b>3.4%</b>
2012	<b>3.9%</b>
2013	<b>3.8%</b>
2014	<b>3.8%</b>
2015	<b>3.9%</b>
2016	<b>3.9%</b>
2017 - 21	<b>4.2%</b>
2022 - 26	<b>4.5%</b>
2027 - 31	<b>4.5%</b>
2032+	<b>4.5%</b>

(2011 年為實質失業率；2013-2016 年為國際貨幣基金估算數字；2012、2017-2032 年為公民黨估算數字)

2. 實質工資增長為每年 1%
3. 投資回報率為每年 4.9%(當中約 1.4% 為實質增長)，數字根據外匯基金由 2004 至 2010 年度平均回報率估算
4. 全民退休保障於 2011 年實施
5. 政府於 2011 年投放 500 億作為種子基金，其後每 5 年投放 500 億(實質)
6. 低於\$3,000 的長者綜援及生果金數額，政府將把它投放至全民退休保障基金之中

圖 1：基金盈餘



### 壓力測試

39. 就上述建議，我們亦做了一些壓力測試，當經濟環境差於預期數字，擬議的退保基金能否維持。結果如下：
  40. 若失業率由 2012 年起升至 6.5%，基金至 2059 年仍能維持。
  41. 若通脹維持在平均每年 3.7%，基金至 2059 年仍能維持。
  42. 若基金的投資回報下跌至平均每年 4.3%(約 0.8% 實質增長)，基金至 2059 年仍能維持。
  43. 若經濟較預期差，有機會需要注入額外資金。

### 收入與付出的比較 - 以個人為單位計算

44. 若以個人為單位計算，一位月入\$13,620 的人士，於現行強積金制度下(即僱主僱員各供款月入 5%)，於 65 歲退休後的平均每月退休金為\$5,050。在擬議的全民退休保障計劃下(即僱主僱員各供款月入 2%)，他於 65 歲退休後的平均退休金為強積金供款的\$2,020，加上全民退保的\$3,000，總數為\$5,050，與現行制度中所得一樣。(見下表)
45. 換句話說，即使只是單以個人作計算，月入\$13,620 以下的人士，於擬議的制度中所得的每月平均退休金，會較現行強積金制度中的為高。
46. 與現時的入息中位數\$11,000 比較，即全港過半數的勞動人口的退休金，於擬議的制度中所得的每月平均退休金，會較現行強積金制度中的為高。

年份	年齡	全民退休保障		現行強積金計劃	
		實質月收入(年增1%)	強積金供款(僱主+僱員各2%)	實質月收入(年增1%)	強積金供款(僱主+僱員各5%)
2011	26	13620	6538	13620	16344
2012	27	13756	6603	13756	16507
2013	28	13894	6669	13894	16673
2014	29	14033	6736	14033	16839
2015	30	14173	6803	14173	17008
2016	31	14315	6871	14315	17178
2017	32	14458	6940	14458	17349
2018	33	14602	7009	14602	17523
2019	34	14749	7079	14749	17698
2020	35	14896	7150	14896	17875
2021	36	15045	7222	15045	18054
2022	37	15195	7294	15195	18234
2023	38	15347	7367	15347	18417
2024	39	15501	7440	15501	18601
2025	40	15656	7515	15656	18787
2026	41	15812	7590	15812	18975
2027	42	15971	7666	15971	19165
2028	43	16130	7743	16130	19356
2029	44	16292	7820	16292	19550
2030	45	16454	7898	16454	19745
2031	46	16619	7977	16619	19943
2032	47	16785	8057	16785	20142
2033	48	16953	8137	16953	20344
2034	49	17123	8219	17123	20547
2035	50	17294	8301	17294	20753
2036	51	17467	8384	17467	20960
2037	52	17641	8468	17641	21170
2038	53	17818	8553	17818	21381
2039	54	17996	8638	17996	21595
2040	55	18176	8724	18176	21811
2041	56	18358	8812	18358	22029
2042	57	18541	8900	18541	22250
2043	58	18727	8989	18727	22472
2044	59	18914	9079	18914	22697
2045	60	19103	9169	19103	22924
2046	61	19294	9261	19294	23153
2047	62	19487	9354	19487	23384
2048	63	19682	9447	19682	23618
2049	64	19879	9542	19879	23855
2050	65	20078	9637	20078	24093
2051	66	-2020		-5050	
2052	67	-2020		-5050	
2053	68	-2020		-5050	
2054	69	-2020		-5050	
2055	70	-2020		-5050	
2056	71	-2020		-5050	
2057	72	-2020		-5050	
2058	73	-2020		-5050	
2059	74	-2020		-5050	
2060	75	-2020		-5050	
2061	76	-2020		-5050	
2062	77	-2020		-5050	
2063	78	-2020		-5050	
2064	79	-2020		-5050	
2065	80	-2020		-5050	
2066	81	-2020		-5050	
2067	82	-2020		-5050	
2068	83	-2020		-5050	
2069	84	-2020		-5050	
2070	85	-2020		-5050	

### 收入與付出的比較 - 以家庭為單位計算

47. 當以家庭為計算單位，收入與付出的對比則更為明顯。

表 2：已婚家庭及其父母每月可得退休金：

父母及伴侶父母數目	擬議計劃下每月可得 退休金 (\$)	相等於多少家庭收入下的每月 強積金供款(\$)
1	3000	100,000
2	6000	200,000
3	9000	300,000
4	12000	400,000

表 3：未婚人士及其父母，一家三口合共供款年期及取得退休金年期對比：

年齡	供款年期	取得退休金 年期	父母年齡	供款年期 (2人)	取得退休金 年期 (2人)	一家三口共 供款年期	一家三口共取得 退休金年期
25	40	20	55	40	40	60	60
35	30	20	65	0	40	30	60
45	20	20	75	0	20	20	40
55	10	20	85	0	0	10	20

48. 以下有例子供參考：

(假設：主人翁 65 歲退休，而每人均有 85 歲壽命)

i. 夫婦二人現年 50 歲，家庭月入 \$50,000，兩人合共有兩位現齡 75 歲的父母

夫婦每月支出

= 全民退保供款 + 強積金供款

= \$50,000 x 3% + \$50,000 x 2%

= \$1,500 + 1,000

= \$2,500

夫婦父母的每月收入

= 全民退保退休金 x 人數

= \$3,000 x 2

= \$ 6,000

ii. 夫婦二人現年 35 歲，丈夫月薪\$30,000，太太為家庭主婦，並無收入。兩人合共有兩位現年 65 歲的父母

**夫婦每月支出**

$$\begin{aligned} &= \text{全民退保供款} + \text{強積金供款} \\ &= \$25,000 \times 3\% + \$25,000 \times 2\% \\ &= \$750 + \$500 \\ &= \$1,250 \end{aligned}$$

**夫婦父母的每月收入**

$$\begin{aligned} &= \text{全民退保退休金} \times \text{人數} \\ &= \$3,000 \times 2 \\ &= \$6,000 \end{aligned}$$

iii. 夫婦二人現年 40 歲，月入\$40,000，有合共 4 位已退休父母

**夫婦每月支出**

$$\begin{aligned} &= \text{全民退保供款} + \text{強積金供款} \\ &= \$40,000 \times 3\% + \$40,000 \times 2\% \\ &= \$1,200 + \$800 \\ &= \$2,000 \end{aligned}$$

**夫婦父母的每月收入**

$$\begin{aligned} &= \text{全民退保退休金} \times \text{人數} \\ &= \$3,000 \times 4 \\ &= \$12,000 \end{aligned}$$

iv. 單身人士月入\$9,000，有兩名已退休父母

**每月支出**

$$\begin{aligned} &= \text{全民退保供款} + \text{強積金供款} \\ &= \$9,000 \times 5\% \\ &= \$450 \end{aligned}$$

**夫婦父母的每月收入**

$$\begin{aligned} &= \text{全民退保退休金} \times \text{人數} \\ &= \$3,000 \times 2 \\ &= \$6,000 \end{aligned}$$



## 六、 總結

49. 最後，公民黨重申，本黨認為，由於現時的長者賴以生活的各項退休保障計劃，包括強積金、生果金及長者綜援等，都未能有效保障市民退休後的生活。為此，全民退休保障計劃有必要盡快推行。而本黨提出的退休「全民退休保障計劃」，除了能結合生果金、長者綜援等計劃外，市民亦無需額外供款，而政府的負擔亦不重。在政府、市民、僱主都在低負擔的情況下，計劃卻能有效持續進行。我們相信，本計劃能減少社會出現的爭拗，較容易為社會所接納。
50. 最終，能令香港的長者達致「老有所依、老有所養」，都能安心安享晚年。

公民黨  
2012年3月

**福利事務委員會  
退休保障事宜小組委員會**

立法會 CB(2)1685/11-12(03)號文件

**小組委員會研究的擬議退休保障模式的主要特點**

	公共專業聯盟 <sup>1</sup>	爭取全民退休保障聯席 <sup>2</sup>	民主建港協進聯盟 <sup>3</sup>	香港社會保障學會 <sup>4</sup>	公民黨 <sup>5</sup>
<b>計劃名稱</b>	全民退休金計劃	全民退休保障計劃下的全民養老金計劃	三級制退休保障養老金計劃	全民養老金計劃 (保障模式的第一層)	全民退休保障基金
<b>基金管理</b>	政府	政府或私營機構	政府	政府	香港金融管理局
<b>涵蓋範圍</b>	65 歲或以上的香港永久性居民	65 歲或以上的香港居民	65 歲或以上並已連續居港最少 7 年的香港永久性居民*  * 包括選擇長期在內地過退休生活的長者	65 歲或以上的香港永久性居民	65 歲以上的長者
<b>申領資格</b>	無須經資產入息審查	無須經資產入息審查	第一級 無須經資產入息審查  第二級 (以個人名義申請) 申請人必須通過入息及資產審查(每月入息限額為 6,450 元，資產限額為 177,000 元，自住物業獲豁免計算為資產；即與 2012 年 1 月時普通高齡津貼的入息及資產限額相同)	無須經資產入息審查	無須經資產入息審查

	公共專業聯盟 <sup>1</sup>	爭取全民退休保障聯席 <sup>2</sup>	民主建港協進聯盟 <sup>3</sup>	香港社會保障學會 <sup>4</sup>	公民黨 <sup>5</sup>
			<p><u>第三級</u> (以個人名義申請) 申請人必須通過入息及資產審查(每月入息限額為6,450元，資產限額為88,500元，自住物業獲豁免計算為資產；即第二級資產限額的一半)</p>		
退休金金額／比率(每月)	3,000元(按2012年計算)(其後各年會依據上一年度的消費物價指數所反映的通脹變化調整，但在通縮時則不會向下調整)	3,000元	<p><u>第一級</u> 1,035元(即與現時的高齡津貼金額相同，金額會根據社會保障援助物價指數定期調整)</p> <p><u>第二級</u> 2,070元(第一級津貼金額的兩倍)</p> <p><u>第三級</u> 3,105元(第一級津貼金額的3倍)</p>	<p>相當於上一年度全港平均每月工資20%的工資替代率*</p> <p>*以2006年為參照基準，並假設每年名義工資增長率為2%，預計在計劃實施後，2014年的金額將為3,800元</p>	3,000元(按實額計算)

	公共專業聯盟 <sup>1</sup>	爭取全民退休保障聯席 <sup>2</sup>	民主建港協進聯盟 <sup>3</sup>	香港社會保障學會 <sup>4</sup>	公民黨 <sup>5</sup>
供款模式	三方供款	三方供款	無須供款	三方供款	三方供款
僱主	僱員每月入息的2.5% (受限於5萬元的最高入息水平)	現行強積金強制性供款的50%(即僱員每月入息的2.5%)(受限於3萬元的最高入息水平)  調高利得稅稅率所得的稅收(參閱下述"就現行稅制採取的優化措施")	不適用	僱員每月入息的6%	現行強積金強制性供款的60%(即僱員每月入息的3%)(受限於25,000元的最高入息水平)
僱員	每月入息的2.5%(受限於5萬元的最高入息水平, 及6,500元的最低入息水平)	現行強積金強制性供款的50%(即僱員每月入息的2.5%)(受限於3萬元的最高入息水平, 及6,500元的最低入息水平)	不適用	僱員每月入息的2%(受限於平均每月工資的50%的最低入息水平)  <u>自僱人士</u> 每月入息的4%(最低入息水平為平均每月工資的兩倍或以上)	現行強積金強制性供款的60%(即僱員每月入息的3%)(受限於25,000元的最高入息水平, 及6,500元的最低入息水平)
政府	將用於發放予長者受助人的綜合社會保障援助(下稱"綜援")(標準金額)及高齡津貼的經常撥款轉入此計劃  一筆過注資500億元供首5年之用, 其後每5年作出等值於250億元的注資	將用於發放予長者受助人的綜援(標準金額)及高齡津貼的經常撥款轉入此計劃  一筆過注資500億元, 作為啟動基金	以2009-2010年度為參照基準, 除高齡津貼經常撥款外, 額外提供約92億元的經常撥款	僱員入息的4%	將發放予長者受助人而金額低於3,000元的綜援及高齡津貼撥入基金  一筆過向基金注資500億元, 作為種子基金, 其後每5年作出等值於500億元的注資

	公共專業聯盟 <sup>1</sup>	爭取全民退休保障聯席 <sup>2</sup>	民主建港協進聯盟 <sup>3</sup>	香港社會保障學會 <sup>4</sup>	公民黨 <sup>5</sup>
就現行稅制採取的優化措施	無	向每年利潤高於1,000萬元的公司額外徵收1.9%的利得稅，並把所得稅收注入此計劃 <sup>*</sup>  <small>* 以2010年為參照基準，所得稅收約為68億元</small>	無	無	向基金所作的注資應由政府收入承擔。如有需要，當局可在廣泛諮詢公眾後考慮其他融資方案，例如調高向每年利潤高於某指定數額的公司所徵收的利得稅稅率
就現行社會保障制度採取的優化措施	向長者受助人發放的綜援(標準金額)和高齡津貼，應由全民退休金計劃所發放的款項取代	向長者受助人發放的綜援(標準金額)和高齡津貼，應由全民退休保障計劃所發放的款項取代	高齡津貼計劃應由養老金計劃取代  綜援計劃維持不變，但合資格長者須在綜援和養老金兩者之間選擇申領其中一項  合資格殘疾長者可繼續在公共福利金計劃下領取傷殘津貼	向長者受助人發放的綜援和高齡津貼，應由全民退休金計劃所發放的款項取代	無
就現行強積金制度採取的優化措施	僱主及僱員向強積金制度所作的強制性供款維持不變。建議強積金制度改革如下  — - 領取強積金的安排應該改為每月支付	強積金制度下的僱主及僱員強制性供款重訂為僱員相關每月入息的2.5%(受限於25,000元的最高入息水平，及6,500元的最低入息水平)	強積金制度維持不變 <sup>*</sup>  <small>* 養老金計劃下的資產審查，會把累算權益視為資產</small>	把強積金優化為由政府管理的中央公積金(保障模式的第二層)，讓所有香港永久性居民均可自願參加  — - 最低保證實質回報率為2%	強積金制度下的僱主及僱員強制性供款重訂為僱員相關每月入息的2%(受限於25,000元的最高入息水平，及6,500元的最低入息水平)

	公共專業聯盟 <sup>1</sup>	爭取全民退休保障聯席 <sup>2</sup>	民主建港協進聯盟 <sup>3</sup>	香港社會保障學會 <sup>4</sup>	公民黨 <sup>5</sup>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 保障強積金回報免受高昂管理費用蠶食(例如由政府直接提供低風險的投資產品)</li> <li>- 僱主不得利用累算權益來抵銷遣散費或長期服務金</li> <li>- 規定受託人申報任何僱主延遲供款的個案</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- 若個人／家庭每年的醫療開支達2萬元或以上，可提早提取累算權益作醫療費用</li> <li>- 僱主不得利用累算權益來抵銷遣散費或長期服務金</li> <li>- 僱主須作出跟僱員供款數額相同的供款(上限為僱員入息的5%)</li> <li>- 供款上限為平均工資的8倍</li> <li>- 僱員可選擇交由政府或保險公司管理基金</li> </ul>	應容許僱員把僱主的強制性供款所產生的累算權益轉移至其自選的強積金計劃
與世界銀行五根支柱模式相符之處 <sup>6</sup>	第一支柱	第一支柱	支柱零	第一及第三支柱	第一支柱

	公共專業聯盟 <sup>1</sup>	爭取全民退休保障聯席 <sup>2</sup>	民主建港協進聯盟 <sup>3</sup>	香港社會保障學會 <sup>4</sup>	公民黨 <sup>5</sup>
計劃的可持續性	如果此計劃於2012年實施，到了2023年和2060年，預計盈餘分別可達3,101億元和4,040億元	到了2039年，預計盈餘可達1,167億元；按此推算，2060年仍可錄得盈餘	政府應有能力承擔因推行此計劃而招致的額外經常開支	到了2039年，65歲或以上人口將增至249萬，屆時此計劃仍可持續	到了2060年，預計盈餘可達3,097億元
假設	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 根據政府統計處(下稱"統計處")《香港人口推算2010-2039》作出2011-2039年的人口推算</li> <li>- 根據香港大學人口數據庫作出2040-2060年的人口推算</li> <li>- 勞動人口參與率維持於現有水平</li> <li>- 每年實質工資增長率為2%</li> <li>- 每年實質工資增長率為1%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 根據統計處《香港人口推算2010-2039》作出的人口推算</li> <li>- 勞動人口參與率維持於現有水平</li> <li>- 每年實質工資增長率為2%</li> <li>- 實質年率化回報率為2%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 925 900名65歲或以上的長者(截至2011年7月)全數均會申請養老金或綜援計劃，當中30%會領取養老金(一半會領取第二級養老金，另一半則會領取第三級養老金)</li> <li>- 現時領取綜援的長者不會選擇養老金計劃</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 根據統計處《香港人口推算2010-2039》作出的人口推算</li> <li>- 勞動人口參與率為60%</li> <li>- 失業率為4%</li> <li>- 工資增長率相等於通脹率</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 計劃在2011年實施</li> <li>- 根據政府的推算作出2012-2016年的按年通脹率推算</li> <li>- 2017-2021、2022-2026及2027-2031的按年通脹率分別為3.1%、3.9%及4.3%，2032年及其後的按年通脹率為3.5%</li> <li>- 根據國際貨幣基金的推算作出2013-2016年的失業率推算</li> <li>- 2017-2021的失業率為4.2%，2022年及其後的失業率為4.5%</li> <li>- 每年實質工資增長率為1%</li> </ul>

	公共專業聯盟 <sup>1</sup>	爭取全民退休保障聯席 <sup>2</sup>	民主建港協進聯盟 <sup>3</sup>	香港社會保障學會 <sup>4</sup>	公民黨 <sup>5</sup>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 投資回報率為每年4.9%(根據外匯基金於2001年至2010年6月期間的平均回報率釐定)</li> <li>- 申領綜援及高齡津貼的長者人數佔整體老齡人口的比例，維持於現有水平</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>- 投資回報率為每年4.9%(按外匯基金2004至2010年度的平均回報率估算)</li> </ul>

<sup>1</sup> 有關公共專業聯盟所提建議及假設的詳情，請參閱立法會CB(2)149/11-12(01)號文件

<sup>2</sup> 有關爭取全民退休保障聯席所提建議及假設的詳情，請參閱立法會CB(2)367/11-12(01)號文件

<sup>3</sup> 有關民主建港協進聯盟所提建議及假設的詳情，請參閱立法會CB(2)822/11-12(01)號文件

<sup>4</sup> 有關香港社會保障學會所提建議及假設的詳情，請參閱立法會CB(2)1081/11-12(01)號文件

<sup>5</sup> 有關公民黨所提建議及假設的詳情，請參閱立法會CB(2)1371/11-12(01)號文件

<sup>6</sup> 世界銀行倡議的五根支柱：支柱零——基本的或社會性的保障制度，或需經資產入息審查，並由政府財政支付；第一支柱——強制性、非累積制、由政府管理的待遇確定型制度；第二支柱——強制性、累積制、由私人機構託管的繳費確定型制度；第三支柱——自願性的職業或個人退休計劃；及第四支柱——非正規收入支援，涉及財政支援以外其他更廣泛的措施